



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**  
**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**Estudio sobre el control interno en las Universidades Públicas Estatales  
(UPES)**

Tesis para obtener el grado de Maestro en Auditoría Gubernamental, Rendición de  
Cuentas y Gestión Estratégica

Presenta:

Arturo Méndez Martínez

Director de tesis

Mtro. José Juan Rosas Bonilla

Junio 2020



## **Agradecimientos**

- A mis padres Aurelio y Celia por su dedicación en mi formación de valores, enseñanzas y esfuerzos para la conclusión de mis estudios.
- A mi esposa Elisa y mi hija Verónica, quienes con su amor y cariño han sido fuente de inspiración y apoyo en el logro de mis metas propuestas.
- Al Mtro. Jesús Oropeza y compañeros de la Contraloría General de la BUAP por su apoyo y confianza para continuar con mi desarrollo profesional.
- Al Mtro. José Juan Rosas Bonilla por su apoyo y aportes que me permitieron concluir este proyecto de investigación.
- A los docentes y personal administrativo del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico por su seguimiento y apoyo brindado durante mis estudios.



## Índice

### **1. Introducción**

#### 1.1 Marco teórico

#### 1.2 Marco metodológico

##### 1.2.1 Preguntas de investigación

##### 1.2.2 Hipótesis

### **2. Definición y contexto del control interno**

#### 2.1 Definición conceptual del control interno en la Administración Pública

#### 2.2 Control interno en la Fiscalización Superior (ASF).

### **3. Estructura y financiamiento de las Universidades Públicas Estatales**

#### 3.1 Características de la gobernabilidad en las UPEs

#### 3.2 Estructura organizacional de las UPEs

#### 3.3 Financiamiento Público de las UPEs

#### 3.4 Crisis financiera en las Universidades Públicas Estatales

### **4. Análisis a las evaluaciones de control interno en los informes de la Auditoría Superior de la Federación de las Cuentas Públicas 2016 y 2017 a las UPEs.**

#### 4.1 Determinación de la muestra auditada por la Auditoría Superior de la Federación a las Universidades Públicas Estatales.

#### 4.2 Metodología empleada para la evaluación del control interno por la Auditoría Superior de la Federación

#### 4.3 Resultados de las evaluaciones a los sistemas de control interno practicadas por la Auditoría Superior de la Federación en las auditorías de la Cuenta Pública 2016 a las UPEs

##### 4.3.1 Análisis de la relación entre los resultados de la evaluación al control interno y las observaciones detectadas según su impacto.

#### 4.4 Análisis comparativo entre los resultados de la evaluación al control interno de 2017 con los obtenidos en 2016 determinados por la Auditoría Superior de la Federación a las UPEs.4.4.1



**ICGDE**

Comparativo entre los resultados de la evaluación al control interno de 2017 con los obtenidos en 2016 de las UPEs.

Conclusiones



## **1. Introducción**

En el presente trabajo de investigación se estudia el tema del control interno en las Universidades Públicas Estatales en México, partiendo de un marco teórico que permitirá determinar la importancia de los sistemas de control interno y la tendencia conforme a la evolución dentro del campo de estudio de la administración pública, observando su contribución en los conceptos de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de Gobierno Abierto, este último identificado como un modelo en construcción que abarca temas como la gobernanza, gobierno electrónico, participación ciudadana, rendición de cuentas etc.

Así mismo, se revisa la importancia del control interno en la fiscalización superior, conforme a las evaluaciones que realizó la Auditoría Superior de la Federación a las cuentas públicas de 2016 y 2017 a las Universidades Públicas Estatales (UPEs) considerados como Organismos Públicos Descentralizados del Estado, toda vez que son entes que reciben principalmente recursos públicos federales a través del Subsidio Federal Ordinario denominado U006.

Por otro lado, se define el control interno como un sistema organizacional que funciona a nivel institucional y suborganizacional, donde las unidades académicas y dependencias administrativas en las Universidades forman parte del sistema de control interno con la finalidad de lograr los objetivos y metas en todos los niveles organizacionales, el estratégico, directivo y operativo, e identifica las categorías de operación, de cumplimiento y de información.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo aportar elementos para la implementación de sistemas de control en las Universidades Públicas Estatales, al tomar como referencia las áreas de oportunidad identificadas; así como definir el papel de los Órganos Internos de Control (OIC), encargados de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno, lo que impulsa los objetivos institucionales mediante la implementación de actividades de control basadas en riesgos por parte de la alta dirección y subsecuentes niveles organizacionales de las UPES; cabe resaltar que los OIC, no son los únicos encargados del diseño ni la implementación del control interno,



pero si tienen la función de promover y fortalecer todos los mecanismos que permitan generar valor público a la comunidad estudiantil y a la sociedad.

### **1.1 Marco teórico**

La nueva gestión pública (NGP), busca enfocar aspectos de la ciencia económica en la gestión de los gobiernos, raíz de la que surgen conceptos como la creación de valor público, la eficiencia, eficacia y economía en el ejercicio de los recursos públicos etc. Otro aspecto que cabe resaltar es el enfoque que se toma, al considerar a los ciudadanos como clientes o usuarios que buscan la satisfacción de los bienes y servicios públicos que reciben, traduciéndose en una de las vertientes de valor público

En este sentido, en la década de los 90's en que se populariza el concepto de la NGP, en la publicación "La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público (David Osborne y Ted Gaebler, 1992)", se plantea la idea de reinventar el Gobierno, mediante un modelo de gobierno en que se adopta la lógica empresarial enfocada al gobierno, señalando importantes diferencias entre gobierno y empresa generado por incentivos, competencia, objetivos y su papel en los mercados y la sociedad en general, y por otro lado aportan una visión del ciudadano como un consumidor de servicios públicos que demanda gobiernos más productivos y eficientes dadas las condiciones generadas por la globalización, cambiando así la idea de gobernabilidad y que más tarde se desarrolla el concepto de gobernanza.

Desde la perspectiva de Mark H. (Moore, 1998), se puede apreciar, aunque él no lo señale directamente, una diferencia entre gobernabilidad y gobernanza, puesto que, en este sentido, la gobernabilidad está apegada a una capacidad de respuesta técnica y política en relación a necesidades y capacidades, en la que "se establece la preminencia de los procesos políticos en la determinación de lo que es valioso que el sector público produzca. Para aquellos que consideran que la política es una vía para crear la voluntad colectiva, y que ven en el sistema democrático la mejor respuesta al problema de reconciliar los intereses individuales y colectivos, no es sorprendente que



dejen decidir al proceso político lo que es o no valioso producir con recursos públicos. Ningún otro procedimiento es coherente con los principios de la democracia”.

De acuerdo a lo anterior, el término gobernanza se refiere no solo a la capacidad de respuesta ante una necesidad, sino también de la calidad y a la formulación e implementación de decisiones públicas y a través de ejercicios democráticos incentivados por la participación ciudadana y la transparencia que da como resultado la construcción de políticas públicas al considerar a una mayor diversidad de actores sociales (Moore, 1998).

En el aspecto tecnológico, la información y las comunicaciones, son una variable que ha propiciado estos cambios conceptuales, en el sentido de la forma de concebir la administración pública, dando como resultado cambios de paradigma que sin duda repercuten en la manera que se desempeñan los gobiernos a medida que esta variable se desarrolla y evoluciona en la sociedad.

Siguiendo a Manuel Castells (1999), “este cambio de paradigma generado por la revolución tecnológica, trae consigo cambios en la economía informacional y el proceso de globalización entendiendo que la economía en este nuevo paradigma es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía (ya sean empresas, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesos y aplicar con eficiencia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo, y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados) están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Es informacional y global porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción. Y ha surgido en el último cuarto de siglo porque la revolución de la tecnología de la información proporciona la base material indispensable para esa nueva economía”

De acuerdo a este planteamiento, es precisamente la revolución generada por las TIC’s de donde parte en un principio del lado del sector privado el desarrollo de teorías y modelos como la nueva



economía o la economía digital, para adaptar a los mercados globales al nuevo paradigma informacional (Castells,2006), y donde posteriormente surgen dentro de la gestión pública los modelos de la NGP, Gobernanza, gobierno electrónico y finalmente el Gobierno abierto, un enfoque en construcción cuyos alcances son la democracia propiciada por la participación y formulación de políticas públicas, eficacia y eficiencia del sector público, transparencia, colaboración y rendición de cuentas (Cruz rubio, 2015).

Desde la perspectiva de la “Nueva Gestión Pública”, el objetivo de hacer más eficiente a la administración pública y al menor costo posible, no descartando la adopción de modelos que han resultado eficientes en el sector privado, da como resultado la adopción de una visión estratégica de los procesos que realiza un agente público.

Por lo anterior, la NGP es relevante para el sector público para poder realizar funciones que parten de los tomadores de decisiones en los niveles directivos de cada organización gubernamental para generar un impacto positivo a los ciudadanos al ofrecer mejores servicios públicos. La NGP aporta elementos racionales y técnicos de gestión para procesar información que permite diseñar los procesos sustantivos que conduzcan a la mejora de los servicios públicos que se ofrecen.

En este sentido el control interno encaja en el marco teórico de la NGP, puesto que se trata de un modelo, siendo el más conocido el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway* (COSO), que surge en la iniciativa privada para una mejor y eficiente organización, que permite identificar las áreas de oportunidad y mejoras, dando un peso importante a la administración de riesgos que impidan el logro de los objetivos de una empresa.

El modelo COSO se origina en el año 1992 en el informe ““Internal Control - Integrated Framework”, y en el año 2013 se publica una actualización mediante un segundo informe por el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway, el cual está conformado por 5 instituciones del sector privado: La Asociación Americana de Contabilidad (AAA), el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), Ejecutivos de Finanzas Internacional (FEI), el Instituto de Auditores



Internos (IIA), La Asociación Nacional de Contadores (ahora el Instituto de Contadores Administrativos [AMI]).

El modelo define al control interno como un proceso llevado a cabo por la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de 3 categorías (Eficacia y eficiencia de las operaciones, 2. Confiabilidad de la información financiera, 3. Cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas que sean aplicables) que se estructura en 5 componentes (1 Ambiente de Control, 2 Evaluación de Riesgos, 3 Actividades de Control, 4 Información y Comunicación, 5 Supervisión), en apego a la prevención de riesgos (COSO, 2013).

En el caso de México, la adopción a dicho modelo en el sector gubernamental, es el Marco Integrado de Control Interno (MICI) en un documento publicado por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública en el año 2014, en el que se define el control interno como “un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción” y definido por la Auditoría Superior de la Federación es el Marco Integrado de Control Interno (MICI, 2014).

Es por lo anterior que, en consideración de la nueva gestión pública, considerada como “un modelo pos-burocrático que abandona el paradigma de Max Weber y aplica al sector público una serie de ideas que tienen su origen en la administración de negocios privados que da vigencia a términos como: cliente-ciudadano, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento, productividad y flexibilidad (Varela & Villanueva, 2010)”, se adoptan modelos que nacen desde el sector privado y buscan adaptarse en el sector público en el marco de la NGP como el caso de COSO y MICI.



Si bien es dentro de esta perspectiva teórica de la nueva gestión pública (NGP) en la que se pretende hacer eficiente al sector público con herramientas y enfoques propios de la iniciativa privada, tiene un alcance definido respecto al enfoque que nos ofrece el gobierno abierto que es más extenso y a su vez complejo. (Varela & Villanueva, 2010)

Entendiendo a estos modelos, COSO en la iniciativa privada y MICI en el sector público, como herramientas para la gestión estratégica, ambos modelos tienen alcance a marcos teóricos más extensos como el de Gobierno Abierto, y términos conceptuales como Gobierno Electrónico y Nueva Economía.

Por una parte, el enfoque de la NGP puede ser considerado como término conceptual que antecede al de Gobierno Abierto, el cual que se considera como un nuevo paradigma que tiene mayor alcance al incluir pilares fundamentales como: democracia, gobierno electrónico, datos abiertos, transparencia, colaboración y participación ciudadana. (Cruz-Rubio, 2015)

Uno de los elementos de mayor relevancia del marco conceptual del Gobierno Abierto es el del gobierno electrónico, que a su vez tiene relación con el término conceptual de la nueva economía, ya que en este último toma en consideración el uso de las TIC's para incorporarlo en procesos productivos dentro del sector público al margen de una economía global en el que el conocimiento forma parte del desarrollo económico, y a su vez la NGP al considerar la variable tecnología, da paso al del gobierno electrónico.

Un elemento en común entre el gobierno electrónico y la nueva economía, consiste en la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la organización de sus procesos a una escala de grandes dimensiones en las que intervienen consumidores y usuarios de bienes y servicios a través de medios electrónicos.

Es por ello, que la gestión estratégica tanto en el sector privado con modelos como COSO y MICI para el sector público, es una herramienta que permite la organización de procesos, identificación de



riesgos e implementación de actividades de control, incluyendo un monitoreo continuo que permita la mejora constante.

Un ejemplo de lo anterior, consiste en analizar el comparativo entre gobierno electrónico con el de la nueva economía. Partiendo del concepto de la nueva economía en el sector privado y su relación con el gobierno electrónico, dicha relación se puede señalar de la siguiente manera:

1. B2B (Business-to-Business): Relación de bienes y servicios entre empresas.
2. B2C (Business-to-Consumer): Relación de bienes y servicios de empresa a consumidor.
3. C2C (Consumer-to-Consumer): Relación de bienes y servicios entre consumidores.

En el caso del sector público, el concepto de gobierno electrónico se divide en 4:

1. G2C: Relación de bienes y servicios entre gobierno y ciudadano
2. G2B: Relación de bienes y servicios entre gobierno y empresa
3. G2E: Relación de bienes y servicios entre gobierno y empleado
4. G2G: Relación de bienes y servicios entre gobierno

Esta relación entre ambos términos en el que el factor tecnológico permite mejoras en las en la gestión estratégica mediante la sistematización de procesos, apoya a que las organizaciones logren sus objetivos, que tanto en la iniciativa privada como en el sector público, la determinación de metas y objetivos se fundamenta en la consecución de satisfacer necesidades de clientes y usuarios de los bienes y servicios, generando así valor.

En este sentido, “el e-gobierno trae consigo beneficios en todos los niveles para ayudar a la modernización y eficacia en los procesos de control interno y externo de la institución. Acerca al gobierno y a los ciudadanos al eliminar barreras de tiempo y espacio, al compartir recursos favorecedores de la descentralización” (Zúñiga, Castillo, Hernández, & Cervantes, 2016).



Visto lo anterior, la NGP aporta al sector público herramientas de gestión estratégica como el modelo COSO que han funcionado en el sector privado, adoptándolo y acondicionándolo a modelos como el MICI, sin embargo estas herramientas forman su definición en términos conceptuales más específicos como gobierno electrónico, el cual es adaptado de igual manera por marcos teóricos más complejos como el Gobierno Abierto (GA).

Este comparativo entre gobierno electrónico y nueva economía, tiene importancia puesto que, en el marco integrado de control interno, la relación que prevalece es el G2E y G2G, dado que los sistemas de control interno que las organizaciones adaptan a sus procesos se implementa como una **herramienta de gestión estratégica** entre empleados dentro de una misma institución y entre ellas cuando una de estas es auditada por un ente de fiscalización externo.

Por otro lado, la discusión del concepto de GA, consiste en su aplicación dentro del sector público. Continuando con los aportes de Cruz Rubio (2015) en su publicación “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”, propone una definición que es coherente y cercana a la literatura de las ciencias políticas y de la administración, y que, como el mismo autor señala, podría ser usada para el presente estudio como “parte de un engranaje de conocimiento mayor en el campo de la gestión pública y los procesos de reforma a la administración y modernización administrativa” advirtiendo que el concepto de gobierno abierto es un enfoque en construcción y cuya definición es la siguiente:

“Una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo



público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes (Cruz Rubio, 2015).”

Respecto a la definición anterior, Oscar Ozslak (2015) realiza una revisión conceptual del GA de acuerdo a las definiciones de instancias internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), Banco Mundial y la OCDE, señalando que no existe una definición clara y homogénea para los organismos internacionales que apoyan al desarrollo del gobierno abierto y que existe confusión entre conceptos; no obstante, concuerda con la definición de Cruz-Rubio.

Así mismo, un punto importante que señala dicho autor, es que “el gobierno abierto establece nuevas reglas en el juego sobre la manera en que se interrelaciona el gobierno con los ciudadanos, por una parte, los funcionarios políticos y administradores para mostrarse dispuestos a adoptar estas reglas, necesitan una amplia voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para implementarlas. Por el lado de los ciudadanos, se tiene el supuesto de que una vez que los gobernantes han establecido los canales, éstos estarán dispuestos a participar y ejercer los roles que se les atribuye, tales como exigir la rendición de cuentas (Ozslak, 2013)”.

En este sentido, Ozslak (2013) plantea la interrogante acerca de ante quién cabe rendir cuentas, para ello señala que quienes tienen capacidad de ejercer la responsabilización por las actividades y resultados de la gestión pública, así como por los eventuales abusos de poder cometidos en ese proceso, son los múltiples “clientes” internos o externos al Estado: los políticos electos, los superiores jerárquicos, las agencias gubernamentales de control, la justicia, los usuarios externos y la ciudadanía en general.

Así mismo resalta, que, en la alta jerarquía de las estructuras organizacionales de las agencias públicas, donde se diseñan las estrategias, hace falta voluntad política para desarrollar y empujar a las instituciones públicas a adoptar los elementos que constituyen el desarrollo de los gobiernos abiertos.



Otro aspecto importante a considerar por dicho autor es el uso de las TICs, al destacar el hecho de que la dificultad no radica en la complejidad de la tecnología requerida. Sino en la disposición cultural de los funcionarios políticos para someterse voluntariamente a la lógica implacable de un sistema que:

1. Registra los compromisos de logro de resultados mediante metas e indicadores
2. El seguimiento o monitoreo del cumplimiento de esas metas en tiempos predeterminados
3. La Exposición del si se lograron o no los resultados finales previstos.

El elemento de la tecnología informática dispone actualmente de la capacidad necesaria para planificar, programar, monitorear y evaluar resultados en prácticamente cualquier área de la gestión pública, en cambio, la cultura burocrática es mucho más reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo personalizado a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados (Ozslak,2013).

De acuerdo a Ozslak (2013), la herramienta tecnológica no es una barrera por sí misma, sino por quienes se rehúsan a implementarla como parte de su gestión estratégica, es decir, para la implementación de adecuados sistemas de control interno, en el que la necesidad de la comunicación y la evaluación inmediata son indispensables para su aplicación y buen funcionamiento.

Así mismo, es importante considerar que, dentro de la cultura burocrática para lograr un cambio en la gestión pública, es necesario lograr un buen liderazgo efectivo en todos los niveles organizacionales, desde el nivel estratégico que es donde se diseñan los adecuados sistemas de control interno, hasta el nivel operativo que es donde se ejecutan los procesos que permiten alcanzar las metas y objetivos institucionales, mismos que se registran y miden indicadores.

De acuerdo con Álvaro Ramírez Alujas (2011), quien cita a Castells (2009), “estamos presenciando un debate que se encuentra ampliado por la presencia de diversas variables de contexto, entre ellas el cambio en los patrones de comunicación y medios de generación de conocimiento a nivel planetario (sobre todo por el fenómeno de internet y sus derivados), el desarrollo de la llamada “sociedad red



global” y el “Estado Red”, el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) y el creciente impacto que trae aparejado la utilización de las llamadas redes sociales y la Web 2.0 que, progresivamente, han dado señales de ser poderosas herramientas para el trabajo colaborativo y la gestión, entre otras dimensiones ligadas a la llamada cultura digital” (Ramirez-Alujas, 2011).

Si bien, actualmente existe una infraestructura tecnológica bastante amplia, capaz de detonar un desarrollo administrativo como se plantea en el gobierno electrónico como parte de la lógica de la NGP, las agencias de fiscalización superior, así como los OIC del sector gubernamental tendrían que fortalecer el uso de estas tecnologías para la sistematización y automatización de procesos que permitan vigilar el uso de los recursos públicos, así como de evaluar y apoyar a fortalecer los sistemas de control interno.

Otro aspecto relevante además del factor tecnológico, consiste en el apego a las normativas generales, las cuales brindan a los OIC facultades y obligaciones que definen su margen de acción. Muestra de ello son las reformas llevadas a cabo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2015 y las leyes que derivaron en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En el artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016), se señala que los entes públicos (incluyendo a los organismos constitucionalmente autónomos” tienen “la obligación de crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.”

Dicha obligación recae en las responsabilidades de los Órganos Internos de Control, que de conformidad a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016), los Órganos Internos de Control se definen como las “unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como de la



investigación, substanciación y, en su caso, de sancionar las faltas administrativas que le competan en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.

Los Órganos Internos de Control, a diferencia de los Entes de Fiscalización Superior, tienen entre sus principales características revisar la aplicación de los recursos públicos durante el ejercicio fiscal, tomando mayor relevancia su papel de ejecutar auditorías preventivas que detecten riesgos que se pueden fortalecer mediante los sistemas de control.

La misión en particular que tienen los OIC dentro de las UPES, que consiste vigilar el adecuado uso de los recursos públicos dentro de las universidades en apego a la normativa interna y externa, puede estudiarse en el marco de la NGP, puesto que, por una parte, existen variables de control a cargo de los OIC, como son la rendición de cuentas, la transparencia, por otra parte, el evaluar el sistema de control interno mediante el uso de TIC's, permite agregar las variables de colaboración interna (entre unidades académicas y administrativas, es decir entre empleados de la misma organización E2G) y externa (entidades de fiscalización superior, G2G).

Así mismo, el OIC tiene la oportunidad de revisar a través de auditorías el cumplimiento de metas y objetivos mediante indicadores de desempeño, dar seguimiento a programas institucionales que tienen financiamiento público, y emitir opinión para la atención de observaciones que pueden derivar en medidas correctivas, preventivas o de mejora ante posibles riesgos que se detecten durante la ejecución de los programas en el ejercicio fiscal, a fin de estar en posibilidades de rendir cuentas a los entes de fiscalización externos de manera posterior a la conclusión de los ejercicios fiscales

Conforme a lo anterior, deben quedar claro los objetivos y metas que plantea cada universidad, puesto que el logro de estas metas y objetivos tienen una fuente de financiamiento con recursos públicos sujetos a la fiscalización tanto de sus OIC, como Entes de Fiscalización Superior.

En este sentido, se refuerza la propuesta de Moore (1998), de evaluar programas que plantean el logro de objetivos y metas, en este caso las UPES en sus planes de desarrollo institucional, con



análisis coste – efectividad que define el valor público en relación a objetivos definidos de manera colectiva que se diferencia de los análisis coste – beneficio, el cual define el valor a partir de preferencias de los individuos sin referencia a un proceso de decisión colectiva (toma de políticas públicas).

Independientemente si una Universidad cuenta con elementos que la permitan definirse con los conceptos de gobernanza o gobernabilidad, ejecutando su presupuesto en programas públicos o políticas públicas, las metas y objetivos que se definan en sus planes de desarrollo institucional deben ser evaluados y sobre todo, fiscalizados en primer instancia por los Órganos Internos de Control.

Como se ha revisado, la NGP aporta elementos teóricos para la adopción de herramientas técnicas en la gestión estratégica en las Universidades. El modelo MICI tiene la característica de ser adaptable a cualquier organización pública, partiendo de programas con objetivos y metas claras y definidas sobre a lo que se quiere lograr.

Así mismo, la evaluación o monitoreo a los sistemas de control interno por parte de los OIC en las Universidades, mediante la adopción de herramientas tecnológicas permiten fortalecer los sistemas permitiendo una vigilancia que contribuya a una eficiente administración de los recursos públicos, así como realizar auditorías más concretas con enfoque preventivo.

Por todo lo anterior, para estudiar las características del control interno de las Universidades Públicas Estatales se requiere un fundamento teórico, por ello, aunque el concepto de Gobierno Abierto incluye pilares importantes como el gobierno electrónico, es necesario partir de un marco de referencia más limitado como es el concepto de la NGP, debido a que abordar el tema del gobierno abierto desde su perspectiva completa tiene límites para su análisis, sin embargo, se pretende estudiar el papel que tiene el control interno como herramienta para la gestión estratégica de las UPES.



## 1.2 Marco metodológico

En esta investigación se realiza una revisión documental a los informes de la Auditoría Superior de la Federación, derivado de auditorías a las Universidades Públicas Estatales en sus cuentas públicas de 2016 y 2017, con el objeto de analizar y comparar en su conjunto, las oportunidades de mejora que la ASF ha determinado en las evaluaciones a sus sistemas de control interno; que sumado a la base conceptual que plantea el COSO y el MICI antes mencionados, permite inferir consideraciones que se plantean al final del estudio.

Derivado de los resultados de las auditorías practicadas por la ASF a las Universidades Públicas Estatales, se ha observado de manera general una evaluación baja en 12 de 31 universidades auditadas en sus cuentas públicas de 2016 en cuanto a la supervisión a los sistemas de control interno. Así mismo, el nivel promedio de las 31 universidades en los resultados de dicha auditoría fue de 50 puntos, por lo que en términos generales se encuentran en un nivel medio, no omitiendo resaltar que 12 universidades tuvieron una evaluación menor a 40 puntos de 100, lo que implica tener un nivel bajo en sus sistemas de control interno.

De acuerdo con lo anterior, la ASF en los cuestionarios que aplica para evaluar este rubro en las auditorías al subsidio federal ordinario a organismos públicos descentralizados del Estado (denominado fondo U006), considera a la supervisión como “un elemento esencial para contribuir a asegurar que se mantiene alineado con los objetivos institucionales, el entorno operativo, el marco legal aplicable, los recursos asignados y los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos (Auditoría Superior de la Federación, 2015)”.

No obstante, dicha evaluación consiste únicamente en evaluar el sistema de control interno a nivel organizacional que considera de manera general los mecanismos implementados. Así mismo, de conformidad con lo reportado por a la ASF, determina en su rubro de evaluación que “Los funcionarios responsables de la administración deben establecer actividades para la adecuada supervisión del



control interno y la evaluación de sus resultados, en todas las unidades administrativas de la institución”.

En este sentido, se plantea que las UPEs que cuentan con niveles bajos de control interno, tienen problemas para establecer un sistema de control interno fortalecido y oportuno para detectar riesgos que afecten sus metas y objetivos institucionales debido a las siguientes posibles circunstancias:

1. Falta de implementación de actividades para la adecuada supervisión del control interno y la evaluación de sus resultados, de conformidad a la normativa y a su estructura organizacional, en consideración del nivel estratégico, directivo y operativo mediante la clasificación de objetivos en las categorías de información, operación y cumplimiento.
2. Normativa faltante o desactualizada que permita identificar a los servidores públicos de la universidad, responsables de diseñar, implementar y evaluar el correcto funcionamiento del sistema de control interno institucional en todos sus niveles y categorías organizacionales.
3. Fallas en la evaluación institucional del control interno para identificar riesgos, que obstaculizan la determinación de medidas correctivas, preventivas y de mejora en los procesos de manera sistematizada y oportuna que impiden el logro de metas y objetivos, que derivan en observaciones por parte de entes de fiscalización superior.

### **1.2.1 Preguntas de investigación**

1. ¿Cuál es la diferencia entre la evaluación del control interno que realiza un ente de fiscalización superior a nivel institucional del que se realiza internamente en la institución?
2. ¿Cuál es la importancia que tiene el control interno en las UPES como medio para la gestión estratégica y la rendición de cuentas?
3. Cuáles son los rubros de control interno con mayor debilidad detectado en las evaluaciones de control interno que practica la ASF a las Universidades Públicas Estatales en sus cuentas públicas de 2016 y 2017?



4. ¿Qué relación existe entre las observaciones y el nivel de control interno detectado por la Auditoría Superior de la Federación a las UPEs?

### **1.2.2 Hipótesis**

El control interno es una herramienta de gestión estratégica que contribuye al logro de la misión, objetivos y metas planteados por una organización, que asegura una gestión razonable de los recursos públicos.

Por una parte, las Universidades cuentan con planes de desarrollo institucional que contiene metas y objetivos generales, por lo que los sistemas de control interno que evalúan los entes de fiscalización superior como la ASF, evalúan el sistema a nivel institucional a través de un cuestionario que contiene preguntas muy generales que son aplicables a cualquier otra agencia de gobierno.

Sin embargo, estas evaluaciones externas e independientes del ente auditado, tienen la finalidad de determinar si los controles establecidos por la institución funcionan por sí mismos y en conjunto con otros, permiten alcanzar los objetivos y responder a sus riesgos asociados, así como determinar si existe una seguridad razonable para la consecución de los objetivos institucionales, midiendo el nivel de confianza de la salvaguarda de los recursos públicos, según el nivel de control interno que puede ser bajo, medio o alto, no garantizando la confianza y salvaguarda en absoluto (MICI,2014).

Por otro lado, la estructura organizacional de cada Universidad Pública Estatal suele variar de acuerdo a su facultad autogobernarse a sí mismas derivado del artículo 3 constitucional en su fracción VII. Por lo que en términos generales se encuentran organizadas en unidades académicas y administrativas conforme a sus estatutos.

De lo anterior, en cada unidad académica o administrativa existen objetivos y metas particulares establecidos ya sea de manera formal o no (es decir que exista un documento que lo formaliza), que sin duda contribuyen al logro de objetivos y metas institucionales en términos generales, pero que



deberían ser parte de un sistema que se tendría que evaluar de manera interna con la finalidad de mejorar el funcionamiento de los controles internos a partir de las tres categorías definidas en el Marco Integrado de Control Interno (Operación, información y cumplimiento).

Por lo tanto, como hipótesis general, se plantea que las Universidades Públicas Estatales al contar con sistemas de control interno no actualizados o funcionales, tiene como impacto la determinación de bajos niveles de confianza el logro de objetivos institucionales y de la salvaguarda de los recursos públicos, que puede derivar en observaciones de impacto que se pueden relacionar a un deficiente manejo de los recursos públicos asignados, puesto que no se cuenta con las medidas necesarias para monitorear, corregir y/o prevenir mediante actividades de control, los riesgos que conllevan a acciones contrarias al logro de objetivos y metas institucionales, así como del correcto funcionamiento de la operatividad del personal y uso del patrimonio universitario.

Así mismo, contar con un sistema de control interno desactualizado, o con fallas en su diseño o implementación, implica un deficiente control interno en todos los niveles organizacionales en las Universidades, por lo que repercute en posibles riesgos no identificados ni tratados con actividades de control efectivas, en detrimento del patrimonio universitario proveniente de recursos tanto federales, como estatales y propios, que puede derivar en observaciones de entes de fiscalización externos.



## 2 Definición y contexto del Control Interno

La Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) ofrece la siguiente definición del control interno:

*“Es el proceso por el cual una organización rige sus actividades para cumplir su misión de manera efectiva y eficiente. El control interno no debe considerarse como sistemas separados y especializados dentro de una organización gubernamental. Más bien, el control interno debe ser reconocido como una parte integral de cada sistema que la administración utiliza para guiar sus operaciones.*

*El establecimiento de un control interno efectivo implica una evaluación de los riesgos que enfrenta la agencia tanto de fuentes externas como internas. Una condición previa para la evaluación del riesgo es el establecimiento de objetivos de la entidad claros y consistentes, que son los objetivos o propósitos que se deben alcanzar.*

*La evaluación del riesgo es la identificación y el análisis del riesgo relevante asociado con el logro de los objetivos. Las prácticas de control interno (tales como procedimientos, procesos, disposición física, estructura organizativa y asignación de responsabilidades y autoridad) deben diseñarse e implementarse para alcanzar los objetivos. Además, la información se debe registrar y comunicar por escrito a la gerencia y otras personas dentro de la entidad que la necesiten y dentro de un plazo que les permita llevar a cabo su control interno y otras responsabilidades. El monitoreo del control interno debe evaluar la calidad del desempeño a lo largo del tiempo y garantizar que los hallazgos de las auditorías y otras revisiones se resuelvan con prontitud (The international Standards of Supreme Audit Institutions, 2019)”*

Esta definición de control interno para las organizaciones gubernamentales, incluye los elementos de eficacia y eficiencia en las actividades que realiza una organización pública, así mismo, la define como un sistema integral en la que el control interno funciona de manera coordinada con cada subsistema que la administración utiliza para guiar sus operaciones.



La Secretaría de la Función Pública (2012), define el control interno como *“un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la organización, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales: Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos; Medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, prevenir desviaciones y promover la adecuada y transparente aplicación de los recursos; Obtener información veraz, confiable y oportuna; Propiciar el cumplimiento del marco legal y normativo; Salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos.”*, cuyos beneficios de su aplicación son: *“Ayuda a los directivos al logro razonable de las metas y objetivos institucionales; Integración y asimilación del personal de las metas de la organización; Ayuda al personal a medir su desempeño y por ende, a mejorarlo; Contribuye a evitar fraudes y corrupción interna; Facilita a los directivos la información de cómo se han aplicado los recursos y cómo se han alcanzado los objetivos”*.

Por su parte, una adaptación del modelo COSO en la administración pública, es el Marco Integrado de Control Interno (MICI) que emitió el Sistema Nación de Fiscalización (2016), se define el control interno como:

*“Un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción . . . El control interno incluye planes, métodos, programas, políticas y procedimientos utilizados para alcanzar el mandato, la misión, el plan estratégico, los objetivos y las metas institucionales. Asimismo, constituye la primera línea de defensa en la salvaguarda de los recursos públicos y la prevención de actos de corrupción. En resumen, el control interno ayuda al Titular de una institución a lograr los resultados programados a través de la administración eficaz de todos sus recursos, como son los tecnológicos, materiales, humanos y financieros (Auditoría Superior de la Federación & Secretaría de la Función Pública, 2014)”*.



El contexto sobre el que se define el Control interno, se origina en la Administración Pública Federal (APF), a partir del acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en la APF en el año 2006 (Secretaría de Gobernación, 2006), mediante el cual *“formaliza la aplicación de un modelo para el control interno en México que sigue las normas aceptadas internacionalmente para el control interno mediante el Marco del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) pero con las adaptaciones necesarias para su ejercicio en los Estados Unidos Mexicanos . . . Al asumir una versión adaptada del modelo COSO se contó con un marco general de referencia para realizar una autoevaluación a las entidades gubernamentales en base a una encuesta que tendría la finalidad de medir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como de brindarles el apoyo necesario para que fueran cumplimentados. Esto implicó un control no tradicional de estas entidades de gobierno: incorporación de un modelo de riesgos, énfasis en la responsabilidad de los Titulares de las instituciones frente al control interno (Serrano, 2016)”*.

Uno de los principales puntos a resaltar de estas normas generales de control interno en la APF, actualizadas posteriormente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de julio de 2010, consiste en la definición de tres niveles de control interno, nivel estratégico, nivel directivo y nivel operativo:

**Tabla 2.1. Niveles de control interno**

	<b>Nivel estratégico</b>	<b>Nivel directivo</b>	<b>Nivel operativo</b>
<b>Propósito</b>	Lograr la misión, visión, objetivos y metas institucionales.	Asegurar que la operación de los procesos y programas se realice correctamente (eficiencia y eficacia).	las acciones y tareas requeridas en los distintos procesos se ejecuten de manera efectiva
<b>Elementos de control interno, de acuerdo a los 5</b>	- Existe, se conoce y se comprende la misión, visión, objetivos y metas	- Existe una estructura orgánica que define la autoridad y responsabilidad,	- Las funciones se realizan en cumplimiento al manual de



**ICGDE**

<p><b>componentes del modelo COSO.</b></p>	<p>institucionales por todo el personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe, se conoce y se difunde el código de ética y conducta.</li> <li>- Se efectúa la planeación estratégica institucional como un proceso sistemático con mecanismos de control y seguimiento.</li> <li>- Se utilizan TIC´s para simplificar y hacer más efectivo el control.</li> <li>- Se cuenta con un sistema de información integral y preferentemente automatizado que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, resuelve las necesidades de seguimiento y toma de decisiones.</li> <li>- Los Comités institucionales funcionan en los términos de la normatividad que en cada caso resulte aplicable;</li> <li>- El <b>COCODI</b> analiza y da seguimiento a los temas relevantes relacionados con el logro de objetivos y metas institucionales.</li> <li>- Se cuenta con información periódica y relevante de los avances en la atención de</li> </ul>	<p>segrega y delega funciones, delimita facultades entre el personal que autoriza, ejecuta, vigila, evalúa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los perfiles y descripción de puestos están definidos, alineados y actualizados a las funciones,</li> <li>- Existen manuales organizacionales y procedimientos acordes a la estructura orgánica.</li> <li>- Las operaciones y actividades relevantes están autorizadas y ejecutadas por el servidor público facultado para ello conforme a la normatividad.</li> <li>- Están en operación los instrumentos y mecanismos que miden los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y se analizan las variaciones</li> </ul>	<p>organización y procedimientos oficiales y publicados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen y operan mecanismos efectivos de control para las distintas operaciones en su ámbito de competencia.</li> <li>- Las operaciones relevantes están debidamente registradas y soportadas con documentación clasificada, organizada y resguardada para su consulta y en cumplimiento de las leyes que le aplican.</li> <li>- Las operaciones de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, están soportadas con la documentación pertinente y suficiente.</li> <li>- La información que se genera y registra,</li> </ul>
--	---	--	---



**ICGDE**

	<p>los acuerdos y compromisos de las reuniones del órgano de gobierno, de Comités Institucionales, del COCODI y de grupos de alta dirección, a fin de impulsar su cumplimiento oportuno y obtener los resultados esperados</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Las operaciones y actividades de control se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia.</li><li>- Sistema de Control Interno Institucional periódicamente se verifica y evalúa por los servidores públicos responsables de cada nivel de Control Interno y por los diversos órganos de fiscalización y evaluación</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Existen controles para que los bienes y servicios se brinden con calidad.</li><li>- El Sistema de Información permite conocer si se cumplen los objetivos y metas institucionales con uso eficiente de los recursos y de conformidad con las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.</li><li>- Existe y opera un registro de acuerdos y compromisos de las reuniones del órgano de gobierno, de Comités Institucionales, incluyendo al COCODI y de grupos de alta dirección, así como de su seguimiento, a fin de que se cumplan en tiempo y forma.</li></ul>	<p>es oportuna, confiable, suficiente y pertinente.</p>
--	---	--	---

Elaboración propia con base en el acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (2010).

Adicionalmente, en estas normas generales de control interno del 2010, se define el papel de los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI), los cuales tienen como objetivo contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, impulsar y actualizar el sistema de control



interno, contribuir a la administración de riesgos, así como su prevención, analizando las estrategias y acciones determinadas.

Los COCODI se encuentran conformados de acuerdo a estas normas por un presidente (titular de la Institución), un vocal ejecutivo (titular del Órgano Interno de Control), y como vocales a aquellos representantes de la institución del siguiente nivel jerárquico al del titular. Así mismo, como invitados participan la figura del coordinador de control interno.

A su vez, resalta como responsables del Control Interno a: 1) el titular de la institución, 2) un coordinador de control interno, 3) un enlace del sistema de control interno, 4) los servidores públicos en el nivel del Sistema de Control Interno Institucional de acuerdo al ámbito de su competencia (responsable por nivel estratégico, directivo y operativo) y 5) titular del Órgano Interno de Control.

Así mismo, estas normas generales de control interno, define las responsabilidades dentro de la Administración Pública Federal, en 19 pasos de acuerdo al siguiente cuadro:

No	Responsable	Actividad	Método, herramienta
1	Titular de la Institución	Designa por escrito al coordinador de Control Interno y al Enlace del Sistema de Control Interno Institucional.	Oficio de designación
2	Coordinador de Control Interno	Recibe oficio de designación y solicita al Enlace del Sistema de Control Interno Institucional la aplicación de la encuesta de autoevaluación por nivel de control interno (estratégico, directivo y operativo).	Oficio de solicitud/ Correo electrónico institucional/ Encuesta de autoevaluación
3	Enlace del Sistema de Control Interno Institucional	Recibe instrucción y solicita por escrito a los responsables por nivel de Control Interno (estratégico, directivo y operativo) iniciar la autoevaluación anual.	Oficio de solicitud/ Correo electrónico institucional
4	Responsable por nivel de Control Interno	Recibe instrucción, aplica encuestas de autoevaluación y envía al Enlace del Sistema de Control Interno Institucional.	Encuestas de autoevaluación por nivel de Control Interno
5	Enlace del Sistema de Control Interno Institucional	Recibe Encuestas de autoevaluación y consolida por niveles de Control Interno (estratégico, directivo y operativo) la información de dichas encuestas.	Encuestas de autoevaluación consolidadas
6	Enlace del Sistema de Control Interno Institucional	Elabora propuesta de Informe Anual, encuestas consolidadas y PTCl. Envía al Coordinador de Control Interno para revisión.	Propuesta de Informe Anual que incluye las encuestas consolidadas y el Programa de Trabajo de Control Interno



**ICGDE**

7	Coordinador de Control Interno	Recibe propuesta de Informe Anual que incluye las encuestas consolidadas y el PTCI, revisa con el Enlace del Sistema de Control Interno Institucional y acuerda con el Titular de la Institución.	Propuesta de Informe Anual
8	Titular de la Institución y Coordinador de Control Interno	Analizan y seleccionan áreas de oportunidad y acuerdan acciones de mejora a comprometer en las Encuestas consolidadas e incluirlas en el PTCI.	Propuesta de Informe anual
9	Titular de la Institución	Aprueba el Informe Anual, encuestas consolidadas y PTCI.	Informe Anual.
10	Titular de la Institución	Presenta al Secretario de la Función Pública, al Comité y, en su caso, al órgano de gobierno, el Informe Anual.	Informe Anual.
11	Titular del OIC	Conoce el Informe Anual capturado en el sistema informático y realiza la evaluación del mismo.	Informe de Resultados de la Evaluación
12	Titular del OIC	Remite al Titular de la Institución, con copia al Secretario de la Función Pública y presenta al Comité y/o al órgano de gobierno el Informe de Resultados de la Evaluación al Informe Anual.	Oficio con Informe de Resultados de la Evaluación
13	Titular de la Institución	Recibe informe de Resultados de la Evaluación, los valora y, en su caso, instruye la actualización del PTCI.	Informe de Resultados de la Evaluación
14	Coordinador de Control Interno y Enlace del Sistema de Control Interno Institucional	Reciben instrucción y, en su caso actualizan el PTCI para su presentación al Titular de la Institución.	Propuesta de Plan de Trabajo de Control Interno actualizado
15	Titular de la Institución	Recibe y aprueba la actualización del PTCI e instruye su implementación.	Propuesta de Plan de Trabajo de Control Interno actualizado
16	Coordinador de Control Interno y Enlace del Sistema de Control Interno Institucional	Reciben instrucción de implementación, se efectúa el seguimiento, y se reporta el Avance Trimestral del PTCI actualizado al Titular de la Institución para su aprobación.	Reporte de Avance Trimestral del Plan de Trabajo de Control Interno
17	Titular de la Institución	Presenta el Reporte de Avance Trimestral del PTCI al Comité.	Reporte de Avance Trimestral del Plan de Trabajo de Control Interno
18	Titular del OIC	Conoce avances y resultados de las acciones implementadas registrados en el sistema informático y efectúa su verificación.	Informe de Verificación al Reporte de Avances Trimestral
19	Titular del OIC	Presenta al Titular de la Institución y al Comité el Informe de verificación al Reporte de Avance Trimestral.	Informe de Verificación al Reporte de Avances Trimestral

Extraído del acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (2010).



Con base al cuadro anterior, se observa que, en la Administración Pública Federal, el papel del Órgano Interno de Control consiste en realizar la evaluación del informe anual de control interno, así como emitir los resultados de dicha evaluación, y de dar seguimiento al Plan de Trabajo de Control Interno.

Otro punto importante a destacar, consiste en el papel que realiza el Coordinador de Control interno y el Enlace del Sistema de Control Interno, toda vez que son los encargados de aplicar y consolidar los resultados de la encuesta de autoevaluación por nivel organizacional (estratégico, directivo y operativo) para la elaboración de un informe anual, que es el que revisa el OIC.

Por otro lado, además de los niveles organizacionales, el Marco Integrado de Control Interno del 2014 a raíz del COSO, identifica 3 categorías de objetivos del control interno; de operación, de información y de cumplimiento, los cuales los define de la siguiente manera:

1. **Objetivos de operación:** “Se relacionan con las actividades que permiten alcanzar el mandato legal, la misión y visión institucional. El mandato legal está definido por una serie de documentos jurídicos obligatorios que debe observar la institución. En los planes **estratégicos** se deben precisar los objetivos y metas institucionales. Las operaciones eficaces producen los resultados esperados de los procesos operativos, mientras que las operaciones eficientes se generan al utilizar adecuadamente los recursos asignados para ello, y la economía se refleja en la minimización de los costos, la reducción en el desperdicio de recursos y la maximización de los resultados
2. **Objetivos de información:** Se relacionan con la preparación de informes para uso de la institución, sus partes interesadas y diversas instancias externas.
3. **Objetivos de cumplimiento:** En el sector público, estos objetivos son muy significativos. Las disposiciones jurídicas y normativas prescriben los objetivos, la estructura y los mecanismos para la consecución de los objetivos institucionales y el reporte del desempeño de la institución (Auditoría Superior de la Federación & Secretaría de la Función Pública, 2014)”



En este sentido se entiende el control interno en la administración pública que tiene aplicación para los 3 órdenes de gobierno como un sistema que integra normativa, políticas, planes, procedimientos, manuales, que permite a una organización alcanzar metas y objetivos en apego un plan estratégico previamente establecido, a través de la acción de servidores públicos que bajo los principios de códigos de ética desempeñan sus actividades de manera eficiente y eficaz, buscando garantizar resultados satisfactorios que a su vez contribuyen con la generación de valor público.

Los sistemas de control interno pueden ser promovidos y evaluados por los Órganos Internos de Control, que de acuerdo a como se definen en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016) en su artículo 3°, fracción XXI, los Órganos Internos de Control son "Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos".

No obstante, lo anterior, es importante señalar las responsabilidades y funciones en el control interno dentro de la estructura orgánica ya que, de acuerdo a lo establecido en el Marco Integrado de Control Interno, todos los funcionarios públicos son responsables del control interno, sin embargo, se considera las siguientes definiciones:

1. *"Órgano de Gobierno y/o Titular. Es responsable de vigilar la dirección estratégica de la institución y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas, lo cual incluye supervisar, en general, que la Administración diseñe, implemente y opere un control interno apropiado, con el apoyo, en su caso, de unidades especializadas y establecidas para tal efecto (Auditoría Superior de la Federación & Secretaría de la Función Pública, 2014)".*

De este punto se puede precisar que de acuerdo con lo revisado previamente en los acuerdos por los que se emitieron las normas generales de control interno en la APF, las unidades especializadas de las que se puede apoyar el titular de la institución, se refiere a los diversos comités encargados del



control interno, en su caso, el denominado Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), del cual el presidente de dicho comité es el titular de la dependencia.

2. *“Administración. Es directamente responsable de todas las actividades de la institución. Lo anterior incluye el diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno. La responsabilidad de la Administración en materia de control interno varía de acuerdo con las atribuciones y funciones que tiene asignadas en la estructura organizacional. De igual modo, la Administración, por lo general, cuenta con el apoyo adicional de unidades especializadas para diseñar, implementar y operar el control interno en los procesos de los cuales son responsables (comité / unidad de administración de riesgos, comité / unidad de cumplimiento legal, comité / unidad de control interno, comité / unidad de ética, etc.), por lo que en dichos casos se trata de una responsabilidad que comparten la Administración y las unidades especializadas (Auditoría Superior de la Federación & Secretaría de la Función Pública, 2014)”*

De este punto, en cuanto a la administración directiva, se refiere al nivel dentro de la estructura orgánica que se responsabiliza de diseñar e implementar un control interno adecuado para efectuar las operaciones que se realizan a su cargo por la administración operativa.

3. *“Instancia de Supervisión: Es la unidad independiente de los responsables directos de los procesos, que evalúa el adecuado diseño, implementación y operación del control interno.”*

Este punto, aunque no lo especifica, se refiere al papel que puede desempeñar el Órgano Interno de Control.

De esta manera, debe entenderse que un sistema de control interno efectivo, es aquel que se encuentra integrado por el conjunto de dependencias administrativas que conforman la estructura orgánica de una institución.

Si bien el responsable de implementar el control interno desde la perspectiva del modelo COSO, y su adaptación al MICI, es la alta dirección dentro de las organizaciones, esto no deja fuera el papel de



los OIC para apoyar su implementación mediante diversos mecanismos, intervenciones, así como mediante evaluaciones que permitan identificar deficiencias y posteriormente recomendar aquellas acciones que permitan mejorar y fortalecer dichos sistemas.

“El Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público”, acordado en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), se elaboró con base en el modelo COSO 2013, y con el propósito de proveer de criterios para evaluar el diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno en las instituciones del sector público y para determinar si el control interno es apropiado y suficiente para cumplir con las tres categorías de objetivos de COSO: operación, información y cumplimiento, incluidos los de protección de la integridad y la prevención de actos corruptos en los diversos procesos realizados por la institución (Auditoría Superior de la Federación & Secretaría de la Función Pública, 2014)”

En cuanto al Modelo COSO 2013, el control interno se define como “un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una organización, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos relacionados con las operaciones, la información y el cumplimiento (Internal Control – Integrated Framework, citado en ASF y Secretaría de la Función Pública, 2014)”.

Los componentes del control interno con enfoque al control de riesgos son:

1. Ambiente de control
2. Administración de riesgos
3. Actividades de control
4. Comunicación e información
5. Supervisión

De acuerdo al Marco integrado de Control Interno “(MICI), publicado por la ASF y la SFP, los 5 componentes mencionados, se definen de la siguiente manera:



### **“Ambiente de Control.**

*Es la base del control interno. Proporciona disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.*

### **Administración de Riesgos.**

*Es el proceso que evalúa los riesgos a los que se enfrenta la institución en la procuración del cumplimiento de sus objetivos. Esta evaluación provee las bases para identificar los riesgos, analizarlos, catalogarlos, priorizarlos y desarrollar respuestas que mitiguen su impacto en caso de materialización, incluyendo los riesgos de corrupción.*

### **Actividades de Control.**

*Son aquellas acciones establecidas, a través de políticas y procedimientos, por los responsables de las unidades administrativas para alcanzar los objetivos institucionales y responder a sus riesgos asociados, incluidos los de corrupción y los de sistemas de información.*

### **Información y Comunicación.**

*Es la información de calidad que la Administración y los demás servidores públicos generan, obtienen, utilizan y comunican para respaldar el sistema de control interno y dar cumplimiento a su mandato legal.*

### **Supervisión.**

*Son las actividades establecidas y operadas por las unidades específicas que el Titular ha designado, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno mediante una vigilancia y evaluación periódicas a su eficacia, eficiencia y economía. La supervisión es responsabilidad de la Administración en cada uno de los procesos que realiza, y se apoya, por lo general, en el área de auditoría interna o unidades específicas para llevarla a cabo. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y otros revisores*



*externos proporcionan una supervisión adicional cuando revisan el control interno de la institución, ya sea a nivel institución, división, unidad administrativa o función.*

*La supervisión contribuye a la optimización permanente del control interno y, por lo tanto, a la calidad en el desempeño de las operaciones, la salvaguarda de los recursos públicos, la prevención de la corrupción, la oportuna resolución de los hallazgos de auditoría y de otras revisiones, así como a la idoneidad y suficiencia de los controles implementados. (Auditoría Superior de la Federación & Secretaría de la Función Pública, 2014)”.*

### **2.1. Definición conceptual del control interno en la Administración Pública**

Derivado de la revisión al Estado del Arte del control interno en la Administración Pública, uno de los autores más recientes y cuyos aportes son relevantes, es el trabajo realizado por Jesús Antonio Serrano Sánchez en su tesis doctoral publicada también por la Unidad de Evaluación y Control de la Auditoría Superior de la Federación en la Cámara Federal de Diputados (LXIII legislatura), así como el Instituto Nacional de Administración Pública.

Para este autor uno de los principales elementos a considerar en su estudio sobre el control interno, consiste en dos conceptos: Administración tradicional (mecánica), la cual *“se caracteriza, entre otras cosas porque está centrada en la propia organización y considera que los procesos son lineales: entrada-proceso-salida, como si no existieran perturbaciones, como si todo quedara “bajo control” de la cúpula jerárquica y se pudiera circunscribir al ámbito de la institución”*; y 2) Administración Tecnológica, que consiste en *“un esfuerzo por racionalizar la acción y racionalizarlo sólo tiene dos valores, uno es el cumplimiento o eficacia en la intención, el segundo es el mejor aprovechamiento de los recursos o eficiencia”* (Serrano, 2016).

En este sentido, para Serrano, el control interno va más allá de una herramienta que permite a las organizaciones, en este caso del sector público, alcanzar metas y objetivos definidos desde una etapa inicial (el proceso de planeación) a una final (evaluación), en la que se trata de controlar elementos



como el azar y la incertidumbre (actividades de control para minimizar los riesgos que provocan estas dos variables), por lo que es necesario considerar una separación entre control y gestión del conocimiento, entendiendo al control como la conservación (administración tradicional) y el segundo como parte del aprendizaje y la innovación que tiene impacto en el valor público (administración tecnológica) (Serrano, 2016, P.27-29).

Por lo tanto, es necesario entender el control interno, no como un aspecto de conservación jerárquica para consecución de objetivos y metas administrados, sino que se debe considerar que estos objetivos y metas que se administran cumplen con la satisfacción de bienes y servicios públicos que se proveen a los ciudadanos, es decir, generación de valor público.

Para ello, se debe incorporar los principios de racionalidad, cumplimiento, eficacia y eficiencia, en la que el control interno como herramienta, contribuye minimizar los riesgos de incumplimiento de las metas y objetivos planteados por la organización gubernamental, misma que parte de los principios mencionados.

Por lo anterior, es importante que, para que exista un buen sistema de control interno, las organizaciones cuenten con un metas y objetivos claros, medibles y alcanzables en el corto, mediano y largo plazo, puesto que la línea sobre la que realizan sus actividades cotidianas están encaminadas a una visión que se desea alcanzar en el largo plazo, y a su vez considerar elementos de racionalidad y de generación de valor público.

## **2.2. Control interno en la Fiscalización Superior (ASF).**

La Auditoría Superior de la Federación, como ente de fiscalización superior, mediante las auditorías que realiza a las UPEs a sus cuentas públicas de los años 2016 y 2017, hace una evaluación a los sistemas de control interno y sus resultados son presentados una vez finalizada la revisión a la Cuenta Pública del ejercicio auditado, publicando el informe de auditoría en su portal en línea (Auditoría Superior de la Federación, 2018 y 2019).



Como resultado de las evaluaciones que realiza la ASF, en dichos informes se proporciona un resultado de la situación que guarda el control interno de las Universidades, con el objetivo de “identificar posibles áreas de oportunidad, sugerir acciones que lo fortalezcan, incidir en su eficacia y contribuir proactiva y constructivamente a la mejora continua de los Sistemas de Control Interno implantados mediante sugerencias que permitan robustecer los distintos componentes de cada marco de control, de acuerdo con el modelo COSO (Auditoría Superior de la Federación, 2015)”.

Así mismo “*la ASF, como parte del diagnóstico de las áreas de opacidad en la ejecución del gasto federalizado, señala que un aspecto que incide de manera fundamental en la calidad y transparencia de la gestión y resultados de los fondos y programas del gasto federalizado **son las debilidades en los sistemas de control interno de las entidades federativas y municipios** (Auditoría Superior de la Federación, 2015)”*

De esta manera, las Universidades Públicas Estatales si bien son organismos públicos descentralizados del Estado, al contar en mayor medida con recursos federales para su operatividad, son sujetos de fiscalización de la ASF, toda vez que ejercen gasto federalizado y es de interés para la ASF diagnosticar el estado que guardan los sistemas de control interno en las Universidades.

Para la ASF, un sistema de control interno débil implica mayores riesgos para la consecución de las metas y objetivos estratégicos de las agencias públicas, por lo que desencadenaría resultados no deseados que afectan la rendición de cuentas.

Es por esta razón que, en el presente trabajo, se realiza un estudio de los principales resultados de los informes de auditoría de las UPEs, a fin de identificar las principales fallas en sus controles internos, así como las observaciones más comunes.



### **3. Estructura y financiamiento de las Universidades Públicas Estatales**

En el año 2019 en México existen 35 Universidades públicas estatales de acuerdo a la información disponible en el portal de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) que depende de la Secretaría de Educación Superior (SEP), que es la encargada de coordinar a las instituciones Públicas de educación superior del país (IPES).

De acuerdo a lo anterior, la Subsecretaría de Educación Superior resalta que las Instituciones de Educación Superior se encuentran conformadas por: 9 Universidades Públicas Federales, 35 Universidades Públicas Estatales, 23 Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario, 104 Universidades Tecnológicas, 51 Universidades Politécnicas, 13 Universidades Interculturales, 126 Institutos Tecnológicos Federales, y 130 Institutos Tecnológicos Descentralizados.

Así mismo, como se revisará más adelante, las Universidades Públicas Estatales tienen como característica que dependen financieramente tanto de recursos provenientes de la federación, como de recursos de sus Estados.

En el caso de las Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario, no se consideran dentro de la población objetivo del presente trabajo de investigación, toda vez que por su estructura orgánica y su propia normativa interna, son Universidades que dependen directamente de sus Estados y su normativa aplicable.

Para los fines del presente trabajo de investigación se considera como población objetivo de estudio a las 35 Universidades Públicas Estatales, toda vez que comparten elementos y características en común, como lo es su forma de gobierno y su autonomía.

Cabe hacer mención que de las 35 Universidades Públicas Estatales definidas por la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU-SEP), las universidades de Guadalajara, Guanajuato y Veracruz, son las únicas que no tienen autonomía formalmente, pero que sin embargo cuentan con normativa interna y realizan sus actividades y gozan de derechos de igual manera que el



resto de las Universidades autónomas (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1979).

A continuación se enlistan las 35 Universidades Públicas Estatales señaladas por la DGESU-SEP:

**Tabla 3.1. Universidades Públicas Estatales (UPES) en México**

1	Universidad Autónoma de Aguascalientes	18	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
2	Universidad Autónoma de Baja California	19	Universidad Autónoma de Nayarit
3	Universidad Autónoma de Baja California Sur	20	Universidad Autónoma de Nuevo León
4	Universidad Autónoma de Campeche	21	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
5	Universidad Autónoma del Carmen	22	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
6	Universidad Autónoma de Coahuila	23	Universidad Autónoma de Querétaro
7	Universidad de Colima	24	Universidad Autónoma de Quintana Roo
8	Universidad Autónoma de Chiapas	25	Universidad Autónoma de San Luis Potosí
9	Universidad Autónoma de Chihuahua	26	Universidad Autónoma de Sinaloa
10	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	27	Universidad Autónoma de Occidente
11	Universidad Juárez del Estado de Durango	28	Universidad de Sonora
12	Universidad de Guanajuato	29	Instituto Tecnológico de Sonora
13	Universidad Autónoma de Guerrero	30	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
14	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	31	Universidad Autónoma de Tamaulipas
15	Universidad de Guadalajara	32	Universidad Autónoma de Tlaxcala
16	Universidad Autónoma del Estado de México	33	Universidad Veracruzana
17	Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo	34	Universidad Autónoma de Yucatán
35	Universidad Autónoma de Zacatecas		

Elaboración propia con base en la información en el portal en línea de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP (2020):

### 3.1. Características de la gobernabilidad en las Universidades Públicas Estatales

Una de las principales características de las Universidades Públicas Estatales, respecto al resto de las Instituciones Públicas de Educación Superior, radica en la gobernabilidad interna como organización, puesto que gozan de autonomía entendida como la facultad para autogobernarse en el margen de sus normas constituidas por una Ley Orgánica que les permite designar a sus autoridades



y construir sus estructuras organizacionales a fin de gestionar su patrimonio universitario que contribuyen al cumplimiento de su misión y objetivos institucionales.

Dentro de las UPES al igual que cualquier otra institución del sector público, cuentan con una misión que en términos generales consiste en formar profesionales bajo estándares educativos, así como contribuir a la sociedad en el desarrollo de la ciencia y la cultura. *“La misión es algo más que el giro, es la preocupación central de la organización, pues trata de establecer una condición de actuación que tenga, como parámetro, la necesidad de sintetizar la posición deseada e imaginada conscientemente en el tiempo respecto de la organización. Es la imagen de lo no tenido, de lo -aún no existente-, pero posible de constituirse”* (Gault, 2004).

La misión con la que cuenta las UPES, permite definir metas y objetivos en el corto, mediano y largo plazo, que se plasma en un plan de desarrollo institucional, en el que de cumplirse tendrá como resultado el cumplimiento de la misión. En este sentido, la misión, así como sus objetivos y metas que conlleva, tiene su origen en la planeación estratégica desde el nivel estratégico por lo que depende en gran medida de la gobernabilidad dentro de la organización.

En este sentido, López Zárte, González Cuevas, Mendoza Rojas y Pérez Castro en su estudio, “El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas” publicado en 2011, señalan en primera instancia que *“el concepto de gobernabilidad está relacionado, por un lado, con otros conceptos afines como la gestión, la administración, el liderazgo, la normatividad, la gobernanza, la rendición de cuentas, las formas de gobierno, las estructuras organizacionales y, por otro lado, con procesos complejos como la toma de decisiones, el ejercicio de la autoridad, la legitimidad de las acciones, el diseño y la construcción de acuerdos”* (López Zárte, González Cuevas, Mendoza Rojas, & Pérez Castro, 2011).

Si bien dentro de su estudio no señalan una diferencia entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, para Fernando Mayorga y Eduardo Córdoba, el concepto gobernabilidad está más enfocado al cómo se gobierna, prestando atención a la estabilidad política y debe ser entendida como



un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz (Mayorga & Córdova, 2007).

Mientras tanto, el concepto gobernanza se encuentra vinculado a conceptos como democracia y transparencia, definiéndola *“como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia”* (Campero 2002, citado por Mayorga y Eduardo, 2007).

De esta manera, se entiende que la gobernabilidad está asociada tanto a la estructura orgánica de la institución, como a su administración dentro de parámetros definidos rígidos, en el que la comunicación y toma de decisiones tiene efecto de manera vertical en orden jerárquico, mientras que la gobernanza involucra otros aspectos, en el que existe retroalimentación en los niveles estratégico, directivo y operativo.

En el estudio sobre el rol de los rectores en las universidades públicas mexicanas, de acuerdo a Marginson (2000, citado por López Zarate et al., 2011) *“la gobernabilidad universitaria abarca la determinación de los valores, misión y objetivos institucionales, los sistemas de toma de decisiones y la distribución y ejercicio de recursos, así como los patrones de autoridad y jerarquía y las relaciones con otras comunidades académicas, los gobiernos, los negocios y la sociedad”*.

Una característica que se destaca en el mencionado estudio realizado mediante entrevistas a 12 rectores de UPES, es que éstas a diferencia del resto de las IPES, su gobernabilidad se rige por la autonomía universitaria, puesto que, como investigaron López Zarate et al, los rectores entrevistados fueron nombrados por una junta de gobierno, por el consejo universitario o por votación universal.

De acuerdo a lo anterior, y en concordancia con lo expresado por Marginson, es a partir de la gobernabilidad universitaria en donde se toman las decisiones que finalmente tienen un impacto en la distribución y ejercicio de los recursos públicos que en mayor medida son provenientes de la federación, seguido por la aportación estatal y los recursos propios.



Visto lo anterior, es importante considerar que todo el financiamiento con el que cuentan las UPES, así como cualquier ente público, es la variable de mayor importancia a considerar en el nivel estratégico para la planeación de los objetivos y metas que se buscan definir a lo largo del tiempo, puesto que deben ajustar sus objetivos y metas a la realidad presupuestaria con la que cuentan, es decir, una universidad no puede plantear como objetivo un incremento de matrícula exponencial, si no cuenta con la infraestructura material y de recursos humanos, ni con el presupuesto para materializarlo.

Es por ello que desde el plano estratégico, se consideran metas y objetivos realistas, que pueden ser medibles y alcanzables, donde una variable importante a considerar debería ser el financiamiento público con el que cuenta y el impacto que tendrá en la generación de valor público para los bienes y servicios públicos a los que podrá acceder la población objetivo.

De esta manera, el Órgano Interno de Control dentro de la estructura de las UPES, tiene una misión en particular que consiste en vigilar el adecuado uso de los recursos públicos, partiendo de las metas y objetivos ya definidos por el nivel estratégico, por lo que el OIC es un elemento importante dentro de la gobernabilidad de las UPES para vigilar y evaluar la aplicación de los recursos a los objetivos y metas institucionales trazados.

Por lo tanto el papel que desempeñan los Órganos Internos de Control en la evaluación del control interno como herramienta que permite la gestión estratégica dentro de la estructura organizacional de las UPES, es importante toda vez que permite garantizar razonablemente el uso de los recursos públicos para conducir las actividades institucionales hacia el cumplimiento de la misión, bajo una lógica de prevención y administración de riesgos que pueden impedir el logro eficaz de los objetivos estratégicos, preservando la integridad institucional regida por códigos de ética y conducta (ambiente de control dentro de los componentes del modelo COSO).



Es por lo anterior que otro punto importante a considerar en esta investigación, consiste en la revisión a las fuentes de financiamiento que reciben las UPES para el ejercicio de sus funciones académicas y enfocadas al logro de su misión y objetivos.

### **3.2. Estructura organizacional de las UPES**

Por otro lado, se debe considerar a una UPE como una organización que tiene una estructura definida por su gobernabilidad, es por ello que se debe considerar a cada UPE como una organización en general conformada por sub-organizaciones específicas como son dependencias administrativas y académicas que cuentan con objetivos y metas particulares que contribuyen al logro de la misión institucional en general.

En concordancia con lo anterior, Richard H. Hall señala que, en las grandes dependencias de gobierno, los conglomerados corporativos y muchas organizaciones multidivisionales tienen unidades que pueden ser consideradas como organizaciones separadas (Hall, 1996).

Si bien dentro de una UPE al igual que cualquier otra institución pública, se tiene una misión general a nivel organización, sus diversas áreas sean académicas o administrativas, tienen una misión diferente, y aunque a nivel individual pudieran no tener objetivos comunes, las funciones que desarrollan tienden a contribuir a la misión general que se plantea a nivel organizacional.

Como ejemplo de lo anterior, una dependencia administrativa como es el Órgano Interno de Control, puede tener una misión particular como el de “Rendir cuentas de los recursos públicos asignados a la Universidad en apego a la normativa aplicable”, mientras que una facultad de medicina su misión particular pudiera ser “Formar alumnos que cuenten con conocimientos altamente calificados, capaces de preservar la salud . . .”. Aunque ambas sub – organizaciones tengan misiones particulares incompatibles, no dejan de contribuir al logro de la misión general dentro de la organización.



Este tipo de objetivos y metas institucionales se deben tener definidas claramente en el control interno a nivel de objetivos estratégicos, de operación y de cumplimiento, por parte de los responsables en el nivel jerárquico que corresponda.

Así mismo, a nivel suborganizacional, desde la perspectiva del Marco Integral de Control Interno con enfoque a la identificación de riesgos y la implementación de actividades de control que permitan evitar, mitigar o aceptar riesgos, todos los niveles organizacionales, por parte del personal directivo responsable tendrían que contar con un control interno adaptado a su realidad de tal manera que sea funcional ante la presencia de riesgos y contar con un enfoque de generación de valor público.

### 3.3 Financiamiento público de las UPES

Los recursos federales que son suministrados a las UPES a través de Convenios de Apoyo Financiero por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública, son recursos que provienen del ramo 11, y de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017, 2018 y 2019, las Universidades Públicas Estatales en México al ser Organismos Públicos Descentralizados del Estado, su principal fuente de financiamiento es el subsidio federal, seguido de recursos estatales, fondos extraordinarios y programas que para el año 2017 se presupuestaron de la siguiente manera:

**Tabla 3.2: Recursos federales asignados a las UPES 2017**

Programa	Indicador	Objetivo	Denominación	Importe 2017	Tipo de recurso
<b>Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales</b>	*	Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.	U006	\$53,714,465,344	No restringido (no etiquetado)
<b>Programa de Fortalecimiento de la</b>	Porcentaje de estudiantes		S-267	\$2,986,961,952.00	Etiquetado (restringido):



**ICGDE**

<p><b>Calidad Educativa (PFCE)</b></p>	<p>inscritos en programas de licenciatura reconocidos por su calidad</p>				<p>Sujeto a reglas de operación</p>
<p><b>Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPE: Modalidad A: Reformas Estructurales, abatir los pasivos contingentes derivados del pago de Pensiones y Jubilaciones</b></p>	<p>*</p>	<p>Apoyar a las UPE que requieren abatir los pasivos contingentes derivadas del pago de pensiones y jubilaciones.</p>	<p>U081</p>	<p>\$600,000,000.00</p>	<p>Etiquetado (restringido): Sujeto lineamientos</p>
<p><b>Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (PRODEP)</b></p>	<p>Porcentaje de profesores de tiempo completo con reconocimiento al perfil deseable vigente en relación al total de profesores de tiempo completo con posgrado.</p>	<p>Este programa busca profesionalizar a los Profesores de Tiempo Completo (PTC) para que alcancen las capacidades de investigación-docencia, desarrollo tecnológico e innovación y con responsabilidad social, se articulen y consoliden en cuerpos académicos y con ello generen una nueva comunidad académica</p>	<p>*</p>	<p>\$625,000,000</p>	<p>Etiquetado (restringido): Sujeto a reglas de operación</p>



**ICGDE**

		capaz de transformar su entorno.			
<b>Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior</b>	*	Este programa tiene el objetivo "contribuir asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la ampliación de la infraestructura física educativa, y diversificación de la oferta educativa de las Instituciones Públicas de la Educación Superior".	*	123,020,131	Etiquetado (restringido): Sujeto a reglas de operación
<b>Carrera Docente</b>	*	Valorar y estimular el desarrollo del personal docente en las categorías de tiempo completo, medio tiempo y asignatura que realicen con calidad, dedicación y permanencia las actividades de docencia, investigación, tutorías y participación en cuerpos colegiados	U040	\$372,871,713	Etiquetado (restringido): Sujeto lineamientos

Elaboración propia con base en la información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 y del portal en línea de la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la SEP (S/F)



Visto lo anterior, de los 6 fondos que suman un total de \$58,422,319,140.00 pesos, esto representa un 1.19% del total presupuestado previsto en el PEF 2017 que fue de 4 billones 888,892 millones, 500,000 mil pesos.

Así mismo, de estos 58 mil millones presupuestados a la educación superior universitaria, cerca del 92% corresponde al fondo U006, correspondiente a subsidios federales a organismos públicos descentralizados, es decir, solo el 8% de los recursos que se destinan a educación superior universitaria en las UPES se catalogan como recursos etiquetados o restringidos por reglas de operación o lineamientos y que a su vez cuentan con objetivos particulares.

Por otra parte, en cuanto a la fiscalización de los recursos, es importante señalar que de acuerdo al informe general de la cuenta pública 2015 auditada por la Auditoría Superior de la Federación a una muestra de 46 mil millones de pesos, se observaron cerca de 7 mil millones de pesos, es decir, fueron sujeto de observación el 15% de los recursos totales fiscalizados.

En el mismo informe de la cuenta pública 2015 de la ASF, se señala como un área de mejora lo siguiente “Los convenios de Apoyo Financiero establecen la obligación de las entidades federativas de aportar un porcentaje respecto de la aportación federal, pero no existe ninguna disposición que asegure su cumplimiento; en tal sentido, **algunos Estados no cumplen con esta disposición, de la cual no se desprende acción alguna por parte de la SEP.** (ASF,2016) ”.

De lo anterior, es importante señalar que las UPEs, dependen en mayor medida de los recursos federales y de un menor porcentaje de los recursos estatales, y la distribución de recursos estatales y federales varía en cada Estado, por lo que a nivel general, las UPES están en diferentes condiciones presupuestarias.

Al realizar un análisis de los recursos federales asignados a las UPES a través del fondo U006 en el periodo de 2013 a 2019, se observa en la tabla 3 que del año 2013 al 2019 ha habido un incremento real del 20%, siendo el año 2015 en el que se asignó una mayor cantidad de recursos. No obstante lo



anterior, a partir del año 2016, se redujo significativamente al pasar de una tasa de crecimiento del 25% en 2015 a una tasa de -15% en 2016.

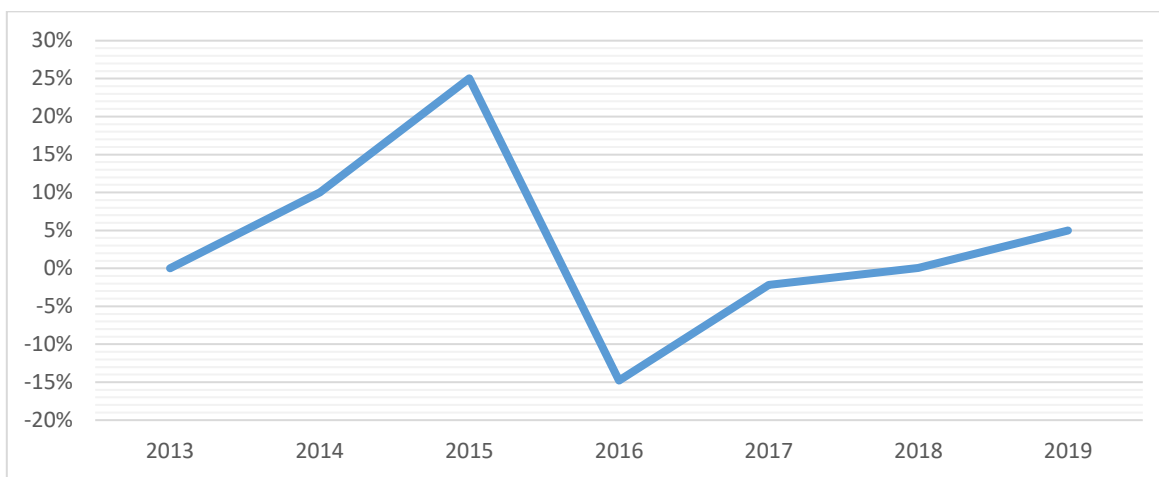
**Tabla 3.3: Fondo U006, subsidios federales a organismos descentralizados, 2013 – 2019**

Año	INPC base 2018	Presupuesto asignado	Tasa de crecimiento nominal	Tasa de crecimiento real
2013	82.036	\$ 40,211,058,016.00		
2014	85.333	\$ 46,010,340,989.00	14%	10%
2015	87.6555	\$ 59,095,294,815.00	28%	25%
2016	90.128	\$ 51,780,953,609.00	-12%	-15%
2017	95.573	\$ 53,714,465,344.00	4%	-2%
2018	100.255	\$ 56,377,156,518.00	5%	0%
2019	103.345	\$ 61,019,168,631.00	8%	5%

Elaboración propia con base en información de los PEF 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Los cálculos del crecimiento real se realizaron con la información del INPC anualizada (año base 2018), BANXICO (S/F).



**Gráfica 3.1. Tasa de crecimiento real del Subsidio Federal a Organismos Públicos Descentralizados del Estado (U006)**



Elaboración propia con base en información de los PEF 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Los cálculos del crecimiento real se realizaron con la información del INPC anualizada (año base 2018), BANXICO (S/F).

La situación financiera actual de las Universidades Públicas Estatales en México está pasando por una etapa de incertidumbre, pues como se observó en la tabla 3 y gráfica 1, el presupuesto federal asignado a las UPES en los últimos años de 2016 a 2019 se ha mantenido estancado, recuperándose en 2019 en un 5% que se contrarresta con el -2% que hubo en 2017 y el 0% en 2018 en términos reales.

Además de lo anterior, el presupuesto de egresos de la federación del año 2019 si bien demuestra una recuperación del 5%, por su parte se observan recortes en otros programas federales como el caso del Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPE, en su Modalidad A: Reformas Estructurales, cuyo propósito consiste en abatir los pasivos contingentes derivados del pago de Pensiones y Jubilaciones.

Es importante mencionar, que el subsidio a organismos públicos descentralizados del estado (U006), se otorga a otras Instituciones de Educación Superior, por lo que el importe asignado a las UPES de



este subsidio para el año 2019, fue de 59,301,943,944 (cincuenta y nueve mil trescientos un millones novecientos cuarenta y tres mil novecientos cuarenta y cuatro mil pesos).

A partir del año 2019 y de conformidad al “Artículo 36 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, las instituciones públicas de educación superior estarán obligadas de manera permanente y actualizada, en materia de transparencia a mostrar la información actualizada relacionada con los programas, proyectos y los montos autorizados. En particular, el registro, la asignación, los avances técnicos, académicos o ambos, y el seguimiento del ejercicio de recursos, manteniendo la información actualizada con periodicidad trimestral (Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior Universitaria, 2019).”

Es por ello que a partir de 2019, las Universidades Públicas Estatales de México están obligadas proporcionar la información de los recursos que recibe a través del programa denominado Subsidio para Organismos Públicos Descentralizados (fondo U006).

Dicho programa “contribuye al mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios de Educación Superior (ES) mediante la asignación de subsidios federales destinados a cubrir las necesidades de las Instituciones de Educación Superior (IES) de gasto corriente (pago de nóminas) del personal docente y administrativo y, en menor, proporción de gasto de operación. (Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior Universitaria, 2019)”

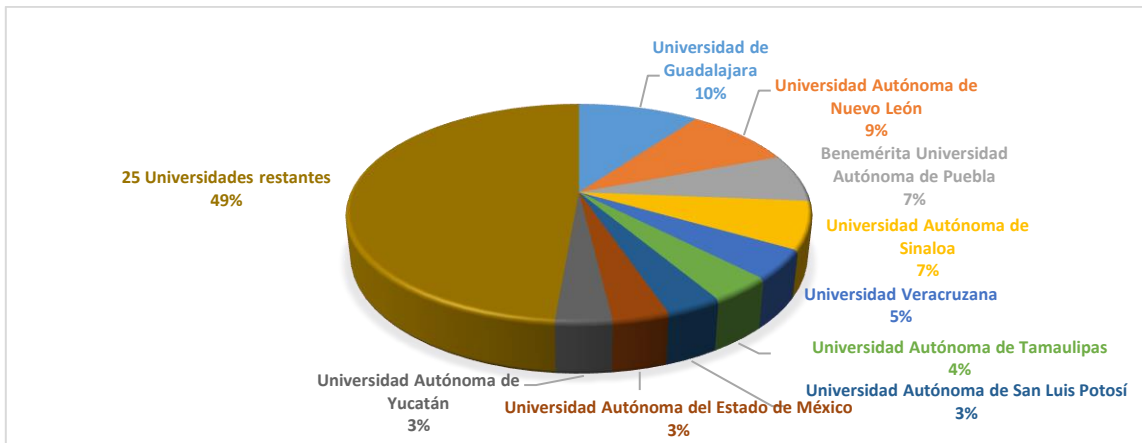
Para el mes de mayo de 2019, y de conformidad a lo establecido en el artículo 36 del PEF 2019, se cuenta con mayor información de las Universidades Públicas Estatales, localizando los Convenios de Apoyo Financiero, el presupuesto Federal y Estatal, así como un control de cumplimiento trimestral sobre la ministración de los mismos a través de la plataforma de transparencia implementada.

De esta información disponible se observa que el presupuesto federal asignado a las 35 Universidades Públicas Estatales para el ejercicio fiscal 2019 es de 59,301,943,944 (cincuenta y nueve mil trescientos un millones novecientos cuarenta y tres mil novecientos cuarenta y cuatro mil pesos), proveniente del



Subsidio Federal Ordinario para Organismos Públicos Descentralizados del Estado, del cual, 9 universidades concentran el 52% de los recursos, que representan un importe de \$30,470,424,138 pesos asignados como se muestra en la siguiente gráfica:

**Grafica 3.2. Distribución del fondo U006 para el ejercicio fiscal 2019 en las 35 UPEs**



Elaboración propia con base en la información disponible en los Convenios de Apoyo Financiero de las UPEs (Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior Universitaria, 2019)

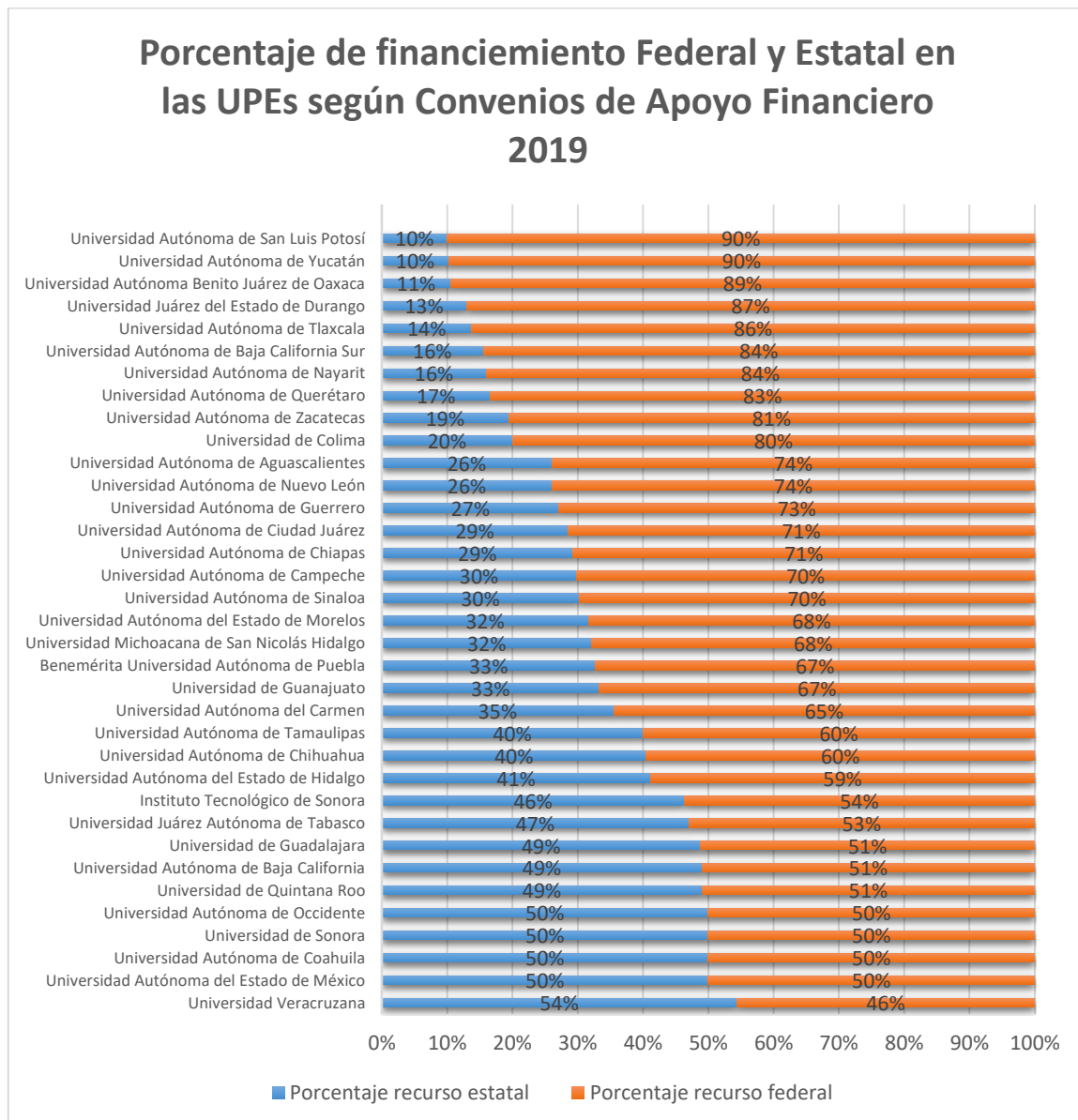
En cuanto al financiamiento estatal, se observa que las 35 UPEs en sus convenios de Apoyo Financiero se acordó recibir en su totalidad \$32,655,787,162 pesos, lo que significa que en términos generales, los gobiernos estatales aportan en promedio solo el 32% del financiamiento público en los Convenios de Apoyo Financiero de 2019.

Derivado de lo anterior, cabe destacar que 10 universidades dependen en mayor medida de los recursos federales, al recibir entre 10% y 20% del total de su financiamiento proveniente de recursos estatales y más del 80% de recursos Federales, como es el caso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Autónoma de Yucatán y la Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Por otro lado, únicamente 7 universidades (Universidad Veracruzana, Autónoma del Estado de México, Autónoma de Coahuila, Universidad de Sonora, Universidad de Quintana Roo, Autónoma de



Baja California y Universidad de Guadalajara) reciben entre el 49 y 55% de su financiamiento provenientes de recursos que aportan los gobiernos estatales, como se muestra a continuación:  
**Gráfica 3.3. Porcentaje de financiamiento Federal y Estatal en las UPEs, según Convenios de Apoyo Financiero 2019.**





Elaboración propia con base en la información disponible en los Convenios de Apoyo Financiero de las UPES (Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior Universitaria, 2019)

### **3.4 Crisis financiera en las Universidades Públicas Estatales**

Es importante señalar, que, como se ha mencionado anteriormente, las Universidades Públicas Estatales tienen incertidumbre en cuanto al financiamiento proveniente de la federación a través del Subsidio federal ordinario denominado U006, esto en un ambiente en el que al menos 10 universidades enfrentan crisis financiera, razón por la cual a través de convenios especiales se proporcionó por parte de la federación un apoyo financiero con recursos extraordinarios no regularizables para servicios personales con la finalidad de garantizar los servicios educativos realizados durante 2018, toda vez que concluyeron el ejercicio fiscal previo con pasivos.

En la plataforma de “En transparencia rendición de cuentas”, en el que se da el seguimiento a la ministración de los recursos tanto federales como estatales a las Instituciones de Educación Superior, en el que se incluyen las UPEs, existe un apartado donde se pueden identificar el financiamiento a través de recursos extraordinarios no regularizables al cierre del ejercicio fiscal 2018 a las siguientes Universidades con problemas financieros:

1. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
2. Universidad Autónoma del Estado de Morelos
3. Universidad Autónoma del Estado de México
4. Universidad Autónoma de Nayarit
5. Universidad Autónoma de Sinaloa
6. Universidad Autónoma de Zacatecas
7. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
8. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
9. Universidad Autónoma de Chiapas



Estos recursos extraordinarios federales tienen como objetivo asegurar la continuidad de los servicios educativos que prestan las UPEs durante el ejercicio fiscal 2019, puesto que su operatividad constituye un riesgo ante los déficits financieros que han acumulado a lo largo de los años previos.

Algunas de las razones que han llevado a esta situación tienen que ver con las prestaciones que otorgan de acuerdo a sus Contratos Colectivos de Trabajo, pues uno de los principales rubros del gasto en estas universidades es el capítulo 1000 de servicios personales.

El problema que enfrentan las universidades públicas en cuanto a su financiamiento y una gran dependencia de los recursos federales en la mayoría de ellas, radica no solo en cada vez un menor apoyo por parte de la federación, sino también en problemas internos no previstos, pues uno de los principales riesgos que se ha ido materializando en los últimos años ha sido los recortes del presupuesto Federal a las UPEs.

En el caso de estas Universidades que tuvieron que ser rescatadas por la federación con recursos extraordinarios para poder asegurar su operatividad, en el apartado 4 se realizará un comparativo de los resultados que han obtenido en las evaluaciones de sus sistemas de control interno y compararlo con aquellas universidades que cuentan con un control interno más alto.



#### **4. Análisis a los resultados de las evaluaciones de control interno en los informes de la Auditoría Superior de la Federación de las Cuentas Públicas 2016 y 2017 a las UPEs**

En el presente apartado se realiza un análisis a los resultados de la evaluación a los sistemas de control interno de las UPE's que fueron auditadas por la Auditoría Superior de la Federación durante las cuentas públicas de 2016 y 2017, con la finalidad de observar la relación que guardan sus resultados con el número y tipo (impacto) de las observaciones detectadas, así como comparar los resultados de los informes de las cuentas 2016 y 2017 (publicados y presentados por la ASF en la tercer entrega del mes de febrero en los años 2018 y 2019 respectivamente) para observar los cambios de un periodo a otro.

Es importante precisar, que conforme a los programas anuales de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación, se revisaran los informes individuales de auditoría de las Universidades Públicas Estatales que fueron sujetas de auditoría a los recursos federales por concepto del Subsidio para Organismos Públicos Descentralizados del Estado (U006) que recibieron en los ejercicios fiscales de 2016 y 2017.

Así mismo, las auditorías que realizó la ASF a las cuentas públicas 2016 y 2017, fueron auditorías de cumplimiento para la revisión de los recursos de los Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales (U006) aportados por la federación durante los ejercicios fiscales de los años mencionados.

El motivo por el que se eligió los años 2016 y 2017 para su comparación, consiste en que en las cuentas públicas de los años anteriores, la ASF determinó una muestra pequeña de las UPEs, por lo



que en las cuentas públicas de los años mencionados, se revisaron a 31 de las 35 UPEs, quedando fuera de la revisión la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, El Instituto Tecnológico de Sonora, la Universidad autónoma del Carmen y la Universidad Autónoma de Occidente.

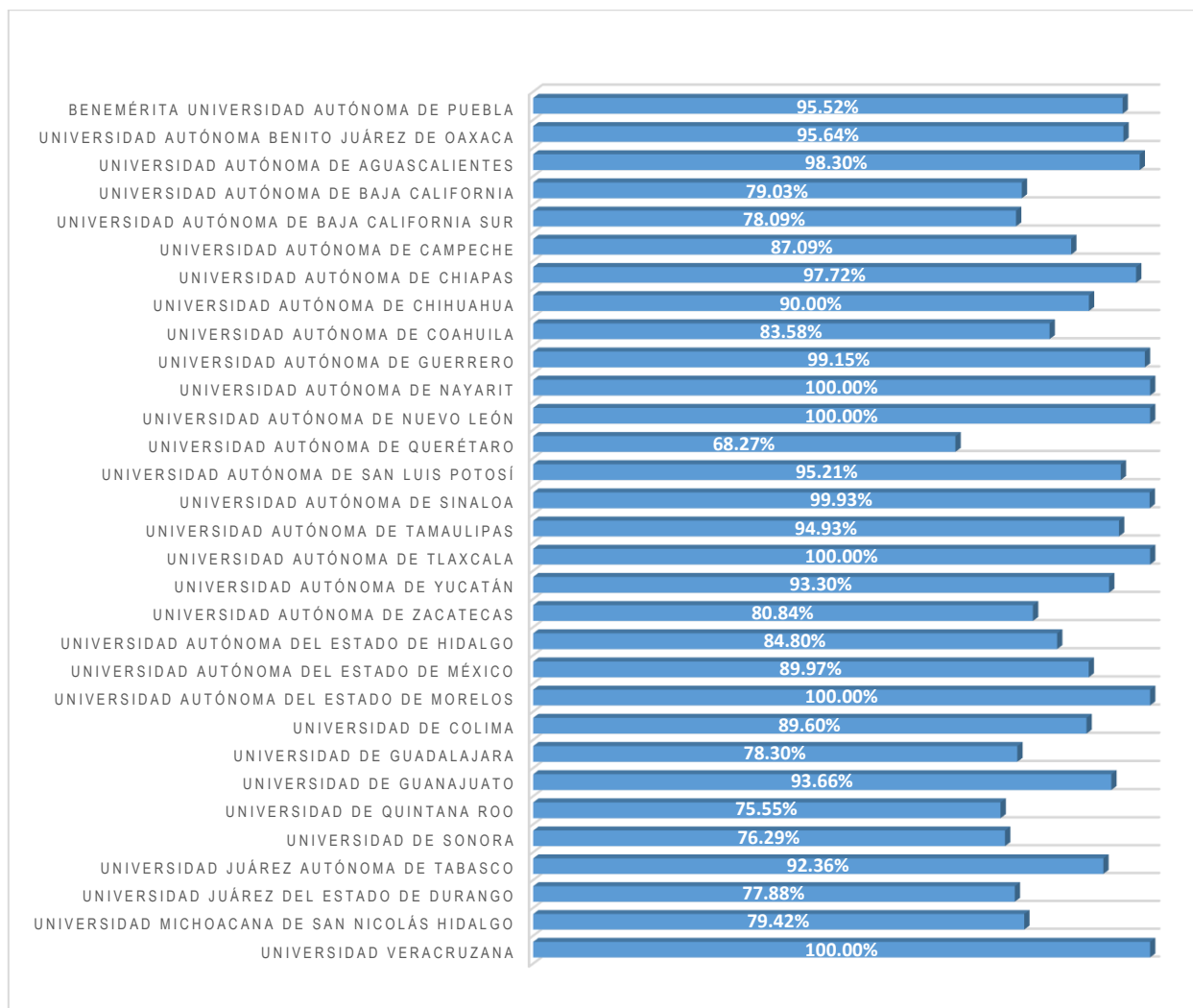
#### **4.1 Determinación de la muestra auditada por la Auditoría Superior de la Federación a las Universidades Públicas Estatales.**

En las auditorías que se realizaron a la cuenta pública 2016, la ASF revisó el gasto federalizado de 31 Universidades Públicas Estatales con un enfoque de cumplimiento financiero, correspondiente a los recursos asignados por un importe de \$47,765,569,000.00, que representó una muestra de 91% del total de los recursos federales asignados a las 31 UPEs auditadas como se muestra a continuación:



**ICGDE**

**Gráfica 4.1. Porcentaje de los recursos auditados en la cuenta pública 2016**

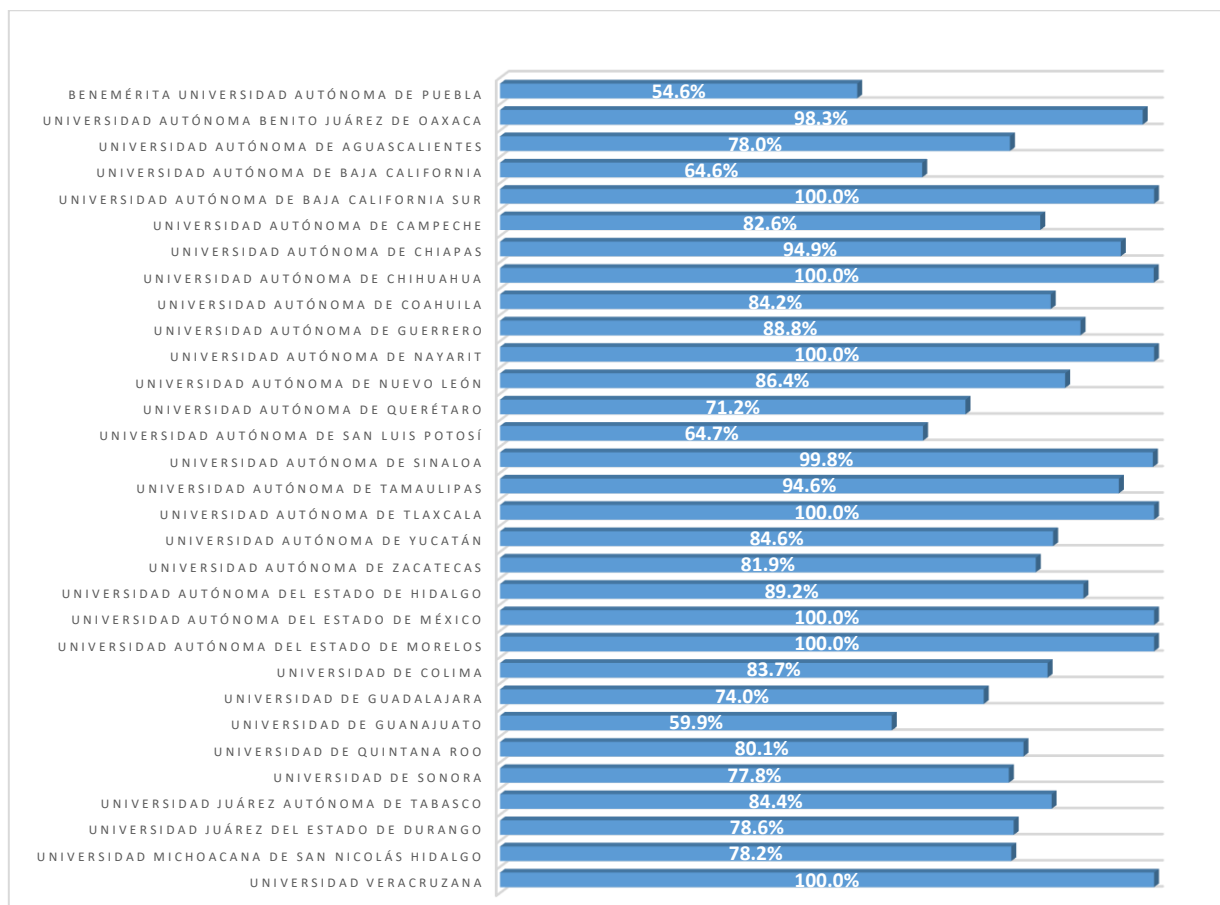


Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_(Auditoría Superior de la Federación, 2018)

Por su parte, en las auditorías practicadas a las cuentas públicas de 2017, la ASF, revisó a las mismas 31 universidades del ejercicio fiscal anterior, determinando una muestra del 83% como se observa en la gráfica 5:



**Gráfica 4.2. Porcentaje de los recursos auditados en la cuenta pública 2017**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2017\_ (Auditoría Superior de la Federación, 2019)

Derivado de lo anterior, se observa que en el caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de San Luis Potosí y la Universidad de Guanajuato, son las universidades que la ASF determinó disminuir el tamaño de su muestra auditada en 2017 respecto al año anterior.



#### 4.2 Metodología empleada para la evaluación del control interno por la Auditoría Superior de la Federación.

De acuerdo a la metodología que utiliza la Auditoría Superior de la Federación y con base al Modelo de Evaluación de Control Interno de la Administración Pública Estatal, la evaluación consiste en la aplicación de un cuestionario que se divide en 5 componentes (Ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación y Supervisión), donde el ente auditado soporta sus respuestas con la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante, obteniendo puntos en cada respuesta conforme a la siguiente tabla (Auditoría Superior de la Federación, 2015):

##### Cuadro 4.1. Criterios de evaluación.

Evaluación	Condición	Puntos
A	Evidencia razonable	1.0
B	Evidencia parcial	0.5
C	La evidencia no corresponde a la solicitud o no existe elemento	0.0

Fuente: Modelo de Control Interno de la Administración Pública Estatal (Auditoría Superior de la Federación, 2015)

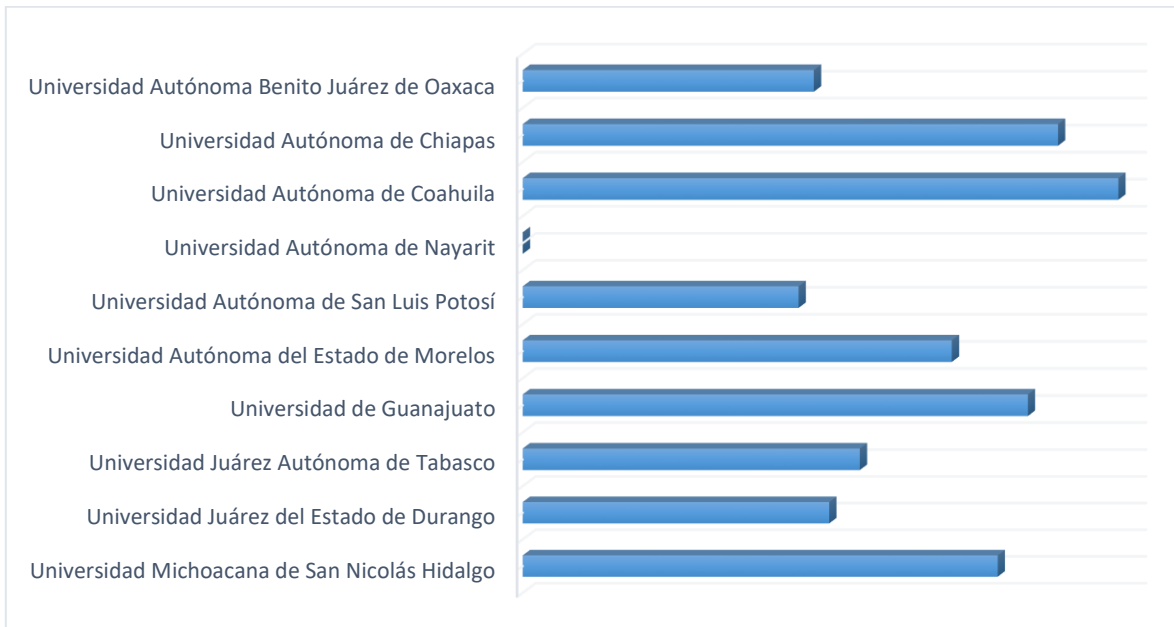
En cada componente se evalúa en un puntaje del 0 al 100, determinando un nivel bajo, medio o alto, que al final contribuye a la obtención de un puntaje global, determinando bajo del 0 a 39 puntos, medio de 40 a 69 puntos, y alto de 70 a 100.

#### 4.3. Resultados de las evaluaciones a los sistemas de control interno practicadas por la Auditoría superior de la Federación en las auditorías de la Cuenta Pública 2016 a las UPEs

Derivado de la revisión a los 31 informes individuales que presentó la ASF como parte de su revisión a la Cuenta Pública 2016, se determinó que **9 universidades se encuentran en un nivel bajo, 13 en nivel medio y 8 en un nivel alto** como se muestra en la siguiente gráfica:



**Gráfica 4.3. Universidades Públicas Estatales con nivel bajo de control interno, evaluación de la cuenta pública 2016.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_(Auditoría Superior de la Federación, 2018)

De la gráfica anterior, es importante precisar que en el caso de la Universidad Autónoma de Nayarit, en el informe individual, la ASF determinó que *“no presentó evidencia documental del cuestionario de control interno que le fue requerido, por lo que la Auditoría Superior de la Federación considera que no se tiene un instrumento de valoración determinado para la revisión (Auditoría Superior de la Federación, 2018).*

De las 9 Universidades con un nivel bajo de control interno, contrastan con 5 de las 9 universidades con problemas financieros que se revisaron en el capítulo anterior.



Aunado a lo anterior, de las 9 universidades que tuvieron como resultado un bajo puntaje, de acuerdo al análisis realizado a los informes de la ASF, **se determinaron 30 principales debilidades** por componente conforme a lo siguiente (Auditoría Superior de la Federación, 2018):

### **Ambiente de control**

En este componente, la ASF (2015) “tiene por objeto identificar si se establecieron las normas, procesos y estructuras que proporcionan la base para llevar a cabo el control interno en toda la dependencia o entidad, así como la normativa que proporciona disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.”

#### *Compromiso con los valores éticos:*

1. No contar con normas generales de control interno
2. No contar con códigos de ética y conducta, y en caso de tenerlos, no se acreditó la difusión de los mismos al personal que labora en la universidad.
3. No contar con un procedimiento o mecanismo para vigilar, detectar, investigar y documentar las posibles violaciones a los valores éticos y a las normas de conducta de la institución.
4. No contar con medios para recibir denuncias de posibles violaciones a los valores éticos y a las normas de conducta, diferentes a lo establecido por el Órgano Interno de Control.

#### *Responsabilidad de vigilancia y supervisión del Control Interno*

5. No contar con la conformación de un comité institucional que sea responsable de la vigilancia y supervisión del Control Interno Institucional, para el tratamiento de asuntos relacionados con la Universidad.
6. No contar con evidencia que demuestre que se informa ante las instancias superiores el estado que guarda la atención de las investigaciones de las denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucionales que involucren a los servidores públicos de la institución.



### *Estructura, autoridades, funciones y responsabilidades*

7. No contar con un catálogo de puestos que contenga la clasificación formal de puestos de la institución y en el que, entre otros aspectos, se incluye la denominación del puesto; el área o unidad de adscripción; la supervisión ejercida y/o recibida; la categoría y nivel; la ubicación dentro de la estructura organizacional; la descripción de las principales funciones que debe realizar, y el perfil requerido para ocupar cada puesto.
8. No contar con políticas sobre la competencia profesional del personal, así como de su reclutamiento, selección, descripción de puestos y su evaluación.
9. No contar con un procedimiento formalizado para evaluar el desempeño del personal que labora en la institución.

### **Administración de riesgos**

De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación (2015) Este componente tiene como “fin de conocer si se cuenta con un proceso para identificar y analizar los riesgos que pudieran impedir el cumplimiento de los objetivos de la dependencia o entidad, así como proveer las bases para desarrollar respuestas apropiadas al riesgo, que mitiguen su impacto en caso de materialización”

### *Establecimiento de los objetivos y tolerancia al riesgo*

10. No contar con la documentación que soporte el establecimiento de objetivos y metas estratégicas, así como la evaluación y la asignación de responsabilidades para su cumplimiento.
11. No contar con parámetros de cumplimiento respecto de las metas establecidas, así como objetivos y metas específicos para las diferentes unidades o áreas de la estructura organizacional de la institución.
12. No contar con instrumentos de medición cuantitativos o cualitativos(indicadores) basados en datos y hechos, que sirva para evaluar la efectividad de un producto, instrumento, actividad,



servicio o proceso ( Ejemplos: indicadores de gestión, de desempeño, de calidad, de cumplimiento, entre otros) así como para medir el cumplimiento de los objetivos de su plan o programa estratégico o documento análogo.

#### *Identificación, análisis y respuesta a los riesgos asociados con los objetivos*

13. No contar con una metodología para identificar, evaluar, administrar y controlar los riesgos que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en su Plan o Programa Estratégico.
14. No contar con documento que contenga evaluaciones de riesgos, identificando al menos 3 procesos sustantivos (Son aquéllos cuyas actividades se relacionan directamente con el cumplimiento de la misión, plan, programas, objetivos y metas estratégicas de la Institución) y 3 procesos adjetivos (Son aquéllos cuyas actividades apoyan la operación de los procesos sustantivos, por ejemplo, la compra de suministros y materiales; remuneraciones al personal; contabilidad y presupuesto; tesorería e inventarios; entre otros.)
15. No contar con un plan de mitigación y administración de riesgos.

#### *Identificación de riesgos de corrupción y fraude*

16. No contar con lineamientos, procedimientos, manuales o guías, donde se establezca la metodología para la administración de riesgos de corrupción y la obligatoriedad de realizar la revisión periódica de las áreas susceptibles a posibles actos de corrupción en la institución.

#### **Actividades de control**

*Este componente tiene como objeto “identificar las acciones establecidas por la dependencia o entidad, mediante políticas y procedimientos, para responder a los riesgos que pudieran afectar el cumplimiento y logro de los objetivos (Auditoría Superior de la Federación, 2015)”.*

*Implementar actividades de control (políticas y procedimientos)*



17. No contar con un programa para el fortalecimiento del control interno de los procesos sustantivos y adjetivos relevantes de la institución.
18. No contar un documento en el que se establezca la obligación de evaluar y actualizar las políticas de los procesos sustantivos y adjetivos de la universidad.
19. No contar con un comité de Administración de Riesgos que determine las actividades de control para mitigar los posibles riesgos que pongan en riesgo la continuidad de la operación de la universidad.

#### *Actividades de control para las TICs*

20. No contar con un Comité de Tecnologías de la información y Comunicaciones donde participen los principales funcionarios, personal del área de tecnología (sistemas informáticos y representantes de las áreas usuarias).
21. No contar con un programa de adquisiciones de software, inventario de aplicaciones en operación y licencias y contratos para el funcionamiento de los equipos de TIC.
22. No contar con políticas y lineamientos de seguridad para los sistemas informáticos y de comunicaciones que establezcan claves de acceso a los sistemas, programas y datos; detectores y defensas contra accesos no autorizados, y antivirus, entre otros aspectos.
23. No contar con un plan(es) de recuperación por desastres que permita dar continuidad de la operación de los sistemas informáticos (que incluya datos, hardware y software críticos, personal y espacios físicos) asociados a los procesos y actividades que dan cumplimiento a los objetivos y metas de la institución.

#### **Información y comunicación**

*“La información es necesaria para que la dependencia o entidad cumpla con sus responsabilidades de control interno para el logro de sus objetivos. La información y comunicación eficaces son vitales para la consecución de los objetivos institucionales. (Auditoría Superior de la Federación, 2015)”*



#### *Información relevante y de calidad*

24. No contar formalmente un Plan o Programa de Sistemas de Información que apoye los procesos por los que se da cumplimiento a los objetivos de la institución, establecidos en su Plan o Programa Estratégico o documento análogo.
25. No contar con evidencia soporte (oficios, circulares, manual o documento similar) que establezca los responsables de elaborar información sobre su gestión para cumplir con sus obligaciones en materia de: a) Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, b) Contabilidad Gubernamental, c) Fiscalización, d) Rendición de Cuentas.

#### *Comunicación interna*

26. No contar con documento soporte que demuestre que se informa periódicamente al Titular de la institución la situación que guarda el funcionamiento general del Sistema de Control Interno Institucional.
27. No contar con documento que contenga los resultados de la evaluación de Control Interno y/o riesgos aplicada, así como el programa o documento que contenga las actividades de control establecidos.

### **Supervisión**

“La supervisión del sistema de control interno es esencial para contribuir a asegurar que el control interno se mantiene alineado con los objetivos institucionales, el entorno operativo, el marco legal aplicable, los recursos asignados y los riesgos asociados con el cumplimiento de los objetivos. (Auditoría Superior de la Federación, 2015)”

#### *Realizar actividades de supervisión (evaluaciones y autoevaluaciones)*

28. No contar con un programa de acciones para resolver problemáticas detectadas en las evaluaciones que se realicen a los objetivos y metas (indicadores), así como el seguimiento



al programa de acciones a fin de verificar que las deficiencias se solucionan de manera oportuna y puntual.

29. No contar con informes de resultados de las autoevaluaciones de Control Interno por parte de los responsables de su funcionamiento, así como programas de trabajo para atender las deficiencias detectadas.
30. No contar con informes que soporten la realización periódica de auditorías internas a los principales procesos sustantivos y adjetivos relevantes que se identifiquen en la evaluación de riesgos.

Estas debilidades detectadas es en términos generales para las UPES que fueron determinadas con un nivel bajo de acuerdo al cuestionario que les realizó la ASF, así mismo, con la finalidad de dar respuesta a la hipótesis en esta investigación, en la que se plantea que contar con niveles bajos los sistemas de control interno, dan paso a observaciones de impacto que se pueden relacionar a un deficiente control de los recursos públicos asignados, el análisis realizado a las 31 UPES auditadas en su fondo U006, se determinaron observaciones correctivas como son las promociones por responsabilidad administrativa y pliegos de observación que implican importes observados que constituyen posible daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal.

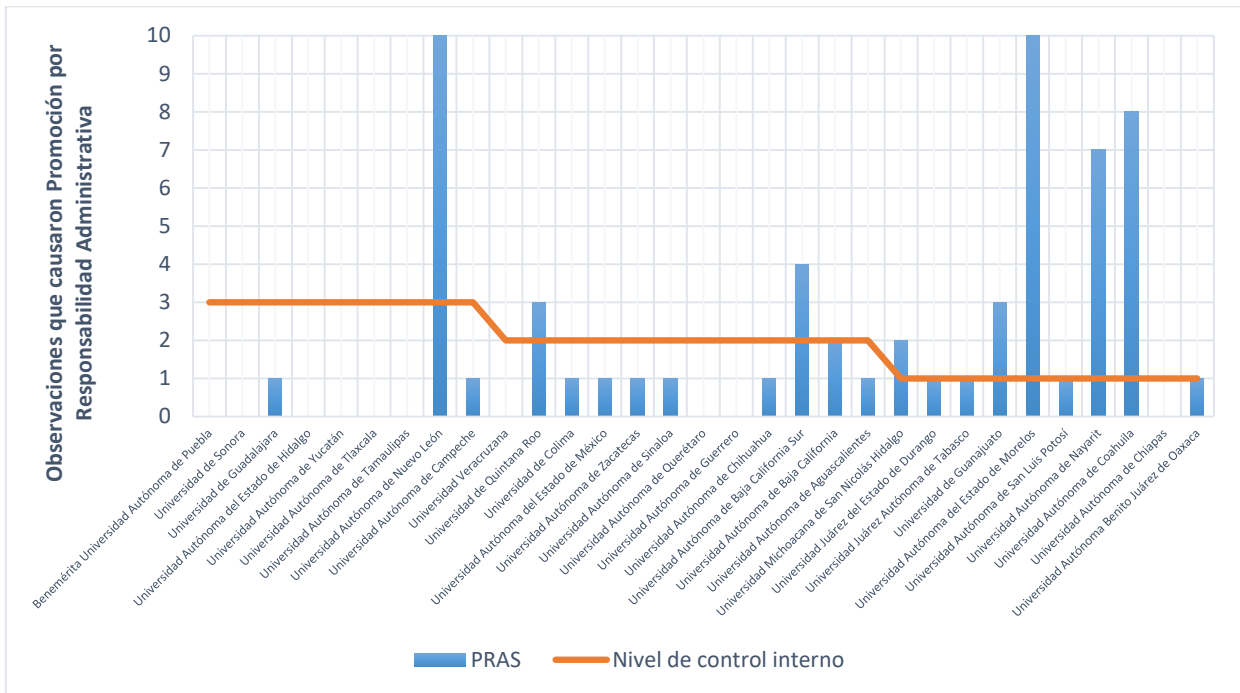
#### **4.3.1. Análisis de la relación entre los resultados de la evaluación al control interno y las observaciones detectadas según su impacto.**

Derivado de lo anterior expuesto, a fin de conocer la implicación que tiene el nivel de control interno y el peso y representatividad de las observaciones de los entes de fiscalización externos, se obtuvieron los siguientes resultados:

En los informes individuales que emitió la ASF, se observa que de las 31 universidades auditadas, 21 de ellas cometieron actos u omisiones que motivaron promociones de responsabilidad administrativa como se muestra en la siguiente gráfica:



**Gráfica 4.4. Universidades que tuvieron Promoción por responsabilidad administrativa, de acuerdo a su nivel de control interno.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_(Auditoría Superior de la Federación, 2018)

De lo anterior se observa que las Universidades que tuvieron mayor número de observaciones que generaron Promociones de responsabilidad administrativa en la revisión de su cuenta Pública son la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que tuvieron 10 promociones de responsabilidad administrativa cada una de ellas.

Es importante precisar que, en comparación con los resultados obtenidos en sus sistemas de control interno en las universidades mencionadas, la Universidad Autónoma de Nuevo León obtuvo un nivel de control interno alto con 93 puntos, mientras que la Universidad Autónoma del Estado de Morelos obtuvo un nivel bajo con 28 puntos.



Así mismo, las Universidades de Coahuila y Nayarit tuvieron 8 y 7 promociones de responsabilidad administrativa respectivamente. Profundizando en las acciones que motivaron las promociones de responsabilidad administrativa en estas universidades, se observó las siguientes razones:

**Cuadro 4.2. Comparativo de observaciones que motivaron Promociones de Responsabilidad Administrativa en las UPES con mayor número de observaciones.**

Universidad	Nivel de control interno	Número de Observaciones que generaron PRAS	Observaciones
Universidad Autónoma de Nuevo León	Alto	10	<p><b>Transferencia de recursos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No administraron la cuenta bancaria de manera específica para los recursos de los Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales 2016.</li> <li>2. Abrió una cuenta bancaria productiva, pero que no fue administrada específicamente para los recursos federales del U006 2016, debido a que se depositaron en ella recursos de otras fuentes de financiamiento.</li> </ol> <p><b>Registros e información contable presupuestal</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. No conciliaron la información de las cuentas bancarias con el estado de actividades, balanza de comprobación y en los registros contables del Subsidio Federal para Organismos Descentralizados Estatales 2016.</li> <li>4. No canceló con la leyenda "Operado", ni identificó con el nombre del subsidio origen del recurso y ejercicio correspondiente, la documentación soporte que ampara el gasto con recursos del U006 2016.</li> <li>5. No realizaron el registro contable y presupuestal del ingreso por 29,999.9 miles de pesos del U006 2016.</li> <li>6. Permite la determinación de un subejercicio y la transparencia en la aplicación de los Recursos Federales Transferidos a la</li> </ol>



**ICGDE**

			<p>Universidad Autónoma de Nuevo León, lo cual dificulta el proceso de fiscalización.</p> <p><b>Destino de los recursos</b></p> <p>7. manejaron en las cuentas bancarias recursos que no corresponden con los del U006 2016, lo que dificultó la correcta identificación y fiscalización.</p> <p><b>Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obra Pública</b></p> <p>8. No integraron los expedientes de las obras ejecutadas con recursos del U006 2016.</p> <p>9. No integraron los expedientes de las adquisiciones realizadas.</p> <p>10. No reportaron los primeros dos trimestres a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del U006 2016 mediante el Sistema de Formato Único.</p>
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Bajo	10	<p><b>Transferencia de Recursos</b></p> <p>1. No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que los recursos del Programa U006 se administraran en una cuenta específica.</p> <p><b>Registro e Información Financiera de las Operaciones</b></p> <p>2. No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que los recursos del programa U006 se registraran contable y presupuestalmente.</p> <p>3. No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que los recursos del Programa U006 se registraran presupuestalmente y que las erogaciones se realizaran en cumplimiento de las disposiciones fiscales.</p> <p><b>Servicios personales</b></p> <p>4. No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que se realizaran las retenciones y los enteros del Impuesto Sobre la Renta (ISR), al Servicio de Administración Tributaria, derivado de los sueldos y salarios pagados por 545,020.4 miles de pesos.</p> <p><b>Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obra Pública</b></p> <p>5. No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que la convocatoria de seis licitaciones públicas se realizara por</p>



**ICGDE**

			<p>medio de CompraNet y se publicara en el Diario Oficial de la Federación.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para proporcionar las pólizas de egresos de los pagos de las adquisiciones, de equipo de cómputo, mobiliario, materiales y contratación de servicio de seguridad y vigilancia.</li><li>No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que el inventario de los bienes adquiridos se publicara en la página de Internet de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y la baja de bienes se reflejara en los registros contables.</li></ol> <p><b>Transparencia</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que el inventario de los bienes se publicara en el portal de internet de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y en el órgano local oficial de difusión.</li><li>no promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que la información referente a los programas a los que se destinaron los recursos del Programa U006 y el cumplimiento de las metas correspondientes se requisitaran adecuadamente.</li></ol> <p><b>Destino de los recursos.</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>No promovieron ni realizaron las acciones necesarias para que los reportes financieros de los recursos del Programa U006 coincidieran con el monto autorizado.</li></ol>
Universidad Autónoma de Coahuila	Bajo	8	<p><b>Trasferencia de recursos</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>No abrieron una cuenta bancaria específica para recibir y administrar los Recursos del Subsidios Federal para Organismos Descentralizados Estatales en el ejercicio fiscal 2016.</li><li>No abrieron una cuenta bancaria específica para recibir y administrar los Recursos del Subsidio Federal para Organismos Descentralizados Estatales 2016.</li><li>No realizaron la aportación a la Universidad Autónoma de Coahuila de la totalidad de la aportación convenida, para el apoyo financiero (no recibió en su totalidad el recurso estatal convenido).</li></ol>



**ICGDE**

			<p><b>Registros Contables y Documentación Soporte</b></p> <p>4. No cancelaron con la leyenda de "Operado" la documentación justificativa y comprobatoria del gasto de los recursos del Subsidio Federal para Organismos Descentralizados Estatales 2016.</p> <p><b>Servicios personales</b></p> <p>5. No proporcionaron evidencia de que los pagos realizados de las plazas de la zona II Y III correspondan con la plantilla y el tabulador de sueldos autorizados.</p> <p><b>Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obra Pública</b></p> <p>6. Realizaron adquisiciones con recursos del Subsidio Federal para Organismos Descentralizados Estatales fuera de la norma 12 en cuanto a montos de adjudicación y 7 adjudicadas directamente sin dictamen de excepción a la licitación.</p> <p><b>Transparencia</b></p> <p>7. No informaron los tres primeros trimestres a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del avance del ejercicio, destino y los resultados obtenidos de los Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales 2016, ni publicaron en su página de Internet el cuarto trimestre.</p> <p>8. No enviaron a la Secretaría de Educación Pública ni al Ejecutivo Estatal la información relativa a la distribución del apoyo financiero, dentro de los primeros 90 días del ejercicio fiscal siguiente a la firma del Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero.</p>
<p>Universidad Autónoma de Nayarit</p>	<p>No presentó información para su evaluación</p>	<p>7</p>	<p><b>Transferencia de recursos</b></p> <p>1. No administraron los recursos del U006 en cuentas específicas y productivas, ni contaron con los oficios de notificación a la SAF.</p> <p>2. Depositaron recursos que corresponden a otras fuentes de financiamiento, por lo que no fue posible verificar los saldos pendientes de ejercer respecto del presupuesto de egresos de la UAN.</p> <p><b>Registro e Información Financiera de las Operaciones</b></p>



**ICGDE**

			<p>3. No realizaron las operaciones presupuestales en los registros de Cuentas de Orden Presupuestarias y no contaron con la documentación justificativa y comprobatoria del gasto, por lo cual no se comprobó su cancelación con la leyenda de "Operado", y el ejercicio fiscal correspondiente.</p> <p><b>Destino de los recursos</b></p> <p>4. No se ejercieron los recursos conforme a los montos por concepto, los cuales fueron autorizados en el Convenio de Apoyo Financiero.</p> <p><b>Transparencia</b></p> <p>5. No aviaron ningún trimestre de los formatos Gestión de Proyectos y Ficha de Indicadores, ni los publicaron en la página de internet correspondiente, así como por el desfase en el envío conforme a la normativa a la DGEU, respecto de los informes trimestrales sobre el ejercicio de los recursos y el avance en el desarrollo de las metas.</p> <p>6. No contaron con estados financieros dictaminados por un auditor externo, como lo establece la normativa.</p> <p><b>Cumplimiento de la LGCG y documentos emitidos por el CONAC</b></p> <p>7. No relacionaron las acciones necesarias para contar con un debido avance en el proceso de armonización contable.</p>
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en los 4 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_([Auditoría Superior de la Federación, 2018](#))

Derivado del cuadro anterior, se deduce que una de las principales observaciones que motivan la Promoción de Responsabilidades Administrativas en cuanto a la transferencia d recursos, es debido a que las Universidades **no administraron una cuenta específica** para el manejo de los recursos públicos recibidos a través del fondo U006.

En cuanto al registro e información financiera de las operaciones, la observación que tienen en común es el no haber realizado las operaciones presupuestales en los registros contables, así como no



presentar la documentación comprobatoria del gasto, y en su caso, no contar con la cancelación de las comprobaciones con la leyenda de "Operado" y el ejercicio fiscal correspondiente.

En el rubro de servicios personales, se determinaron observaciones correspondientes al incumplimiento a la retención y pago de los enteros del Impuesto Sobre la Renta (ISR), al Servicio de Administración Tributaria, derivado de los sueldos y salarios pagados, así como el incumplimiento en la presentación de evidencia que demuestre que los pagos realizados al personal corresponden a lo autorizado en las plantillas de los anexos de ejecución del Convenio de Apoyo Financiero.

En cuanto a las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, la ASF detectó en 3 de las 4 universidades señaladas, faltas u omisiones en las adquisiciones con recursos del Subsidio Federal para Organismos Descentralizados Estatales en cuanto a montos de adjudicación, adjudicadas directamente sin dictamen de excepción a la licitación, la correcta integración de los expedientes de las obras ejecutadas y adquisiciones realizadas, así como la publicación en la página de la universidad del inventario de los bienes adquiridos y que la baja de bienes se reflejara en los registros contables.

Respecto a rubro de transparencia, la falta común fue el no haber presentado en tiempo y forma los informes tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la SEP, la información respectiva a los avances del ejercicio, destino y resultados obtenidos de los Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales en los portales en línea de sus respectivas Universidades.

En este tipo de observaciones que generaron Promociones de Responsabilidad Administrativa en las 4 universidades analizadas, en 3 de ellas el control interno se encuentra en un nivel bajo, lo cual concuerda con la hipótesis planteada puesto que al contar con niveles bajos en sus sistemas de control interno, dan paso a observaciones de impacto que se pueden relacionar a un deficiente manejo de los recursos públicos asignados.



No obstante, el caso de la Universidad Autónoma de Nuevo León no es compatible con la hipótesis planteada puesto que además de contar con un nivel de control interno alto, es la Universidad mejor evaluada, al obtener 93 de 100 puntos en el cuestionario de control interno que realizó la ASF.

Una posible explicación de esta situación es que la Universidad contó con un sistema de control interno muy bien diseñado, pero que hubo fallas en su implementación, puesto que no se evaluaron los riesgos que se materializaron en las 10 observaciones de promoción de responsabilidad administrativa que determinó la entidad fiscalizadora.

Otro tipo de observación que, de acuerdo a la hipótesis planteada, tiene efecto al contar con bajos niveles de control interno, son los pliegos de observación en los que la ASF determina en probables daños patrimoniales, perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal. Para analizar este tipo de observaciones se considera el número y el impacto financiero que representa el recurso observado respecto al asignado.

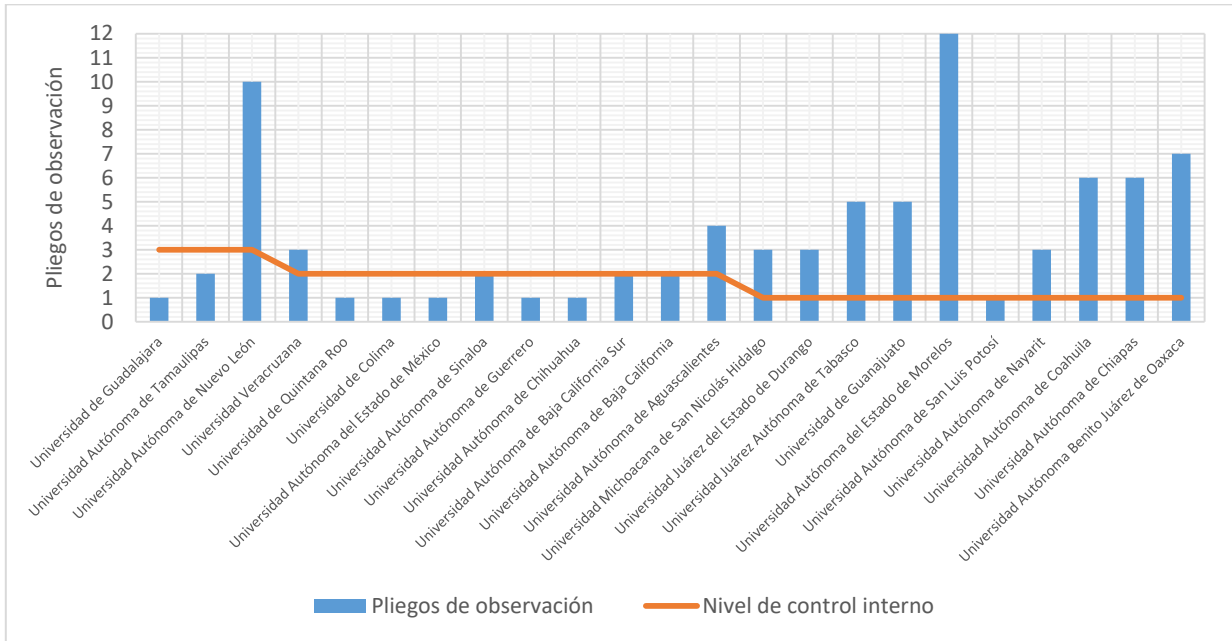
De acuerdo a la revisión de los informes individuales de auditoría a la Cuenta Pública 2016, la ASF determinó que 23 de las 31 Universidades tuvieron por lo menos un pliego de observación en el que se determinaron daños patrimoniales en los que se requirió su reintegro a la Tesorería de la Federación (Auditoría Superior de la Federación, 2018).

Por lo anterior, para revisar la relación entre el nivel de control interno y las observaciones de impacto, se determinó un porcentaje de representatividad entre el monto observado para el reintegro a la Tesorería de la Federación y el importe del recurso asignado del subsidio U006, observando lo siguiente:

En la gráfica 4.5, se observa que de las 23 universidades que tuvieron pliego de observación, 3 de ellas tuvieron un nivel de control interno alto, 10 un nivel medio y 10 en nivel bajo, por lo que se refuerza la hipótesis de que, a mayor control interno, menor número de observaciones.



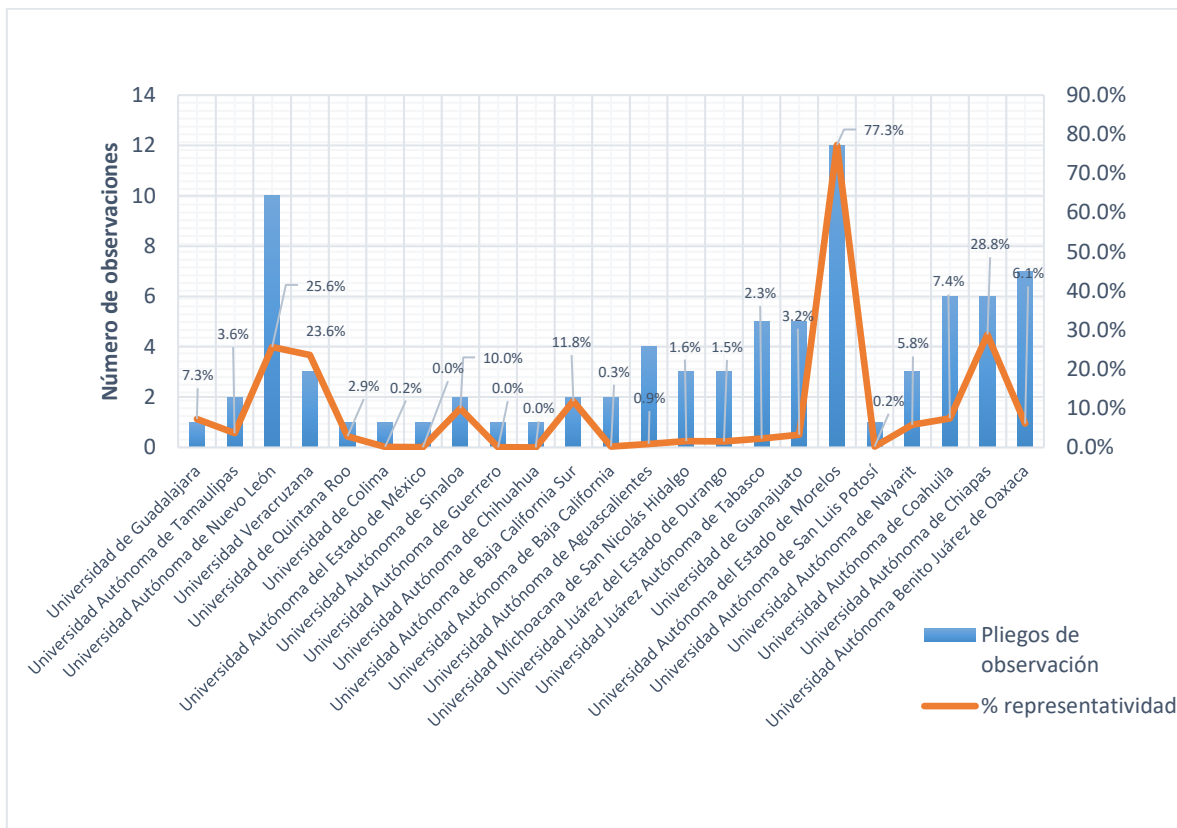
**Grafica 4.5. Universidades que tuvieron Pliegos de Observación, de acuerdo a su nivel de control interno.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_(Auditoría Superior de la Federación, 2018)

En cuanto al porcentaje de representatividad entre el monto observado y el asignado en el caso de estas 23 universidades, en la gráfica 9 se observa que en 4 Universidades la ASF (2017) determinó en sus informes los pliegos de observación con posibles daños patrimoniales por montos observados con un impacto superior al 23% de los recursos asignados como se detalla a continuación:

**Gráfica 4.6. Universidades que tuvieron pliego de observación de acuerdo al % de representatividad del monto observado respecto al recurso asignado del programa U006.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_(Auditoría Superior de la Federación, 2018)

De estas 4 Universidades, 1 cuenta con nivel alto de control interno, 1 en nivel medio y 2 en nivel bajo. Así mismo, el caso que más resalta es el de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que tuvo observaciones cercanas al 75% del total del recurso asignado por el subsidio U006, seguida por la Universidad de Autónoma de Chiapas, Universidad Autónoma de Nuevo León y Universidad Veracruzana, con un 28.8%, 25.6% y 23.6% respectivamente.



Es importante precisar que de estas 4 universidades, las que tuvieron un mayor impacto en el importe observado (Universidades de los Estados de Morelos y Chiapas), coinciden al tener nivel de control interno bajo con 28 y 35 puntos de acuerdo a la evaluación de la ASF, así como pertenecer al grupo de las 9 Universidades con problemas financieros en 2018.

De estas 4 Universidades, las observaciones en las que se determinó un mayor importe a reintegrar a la Tesorería de la Federación son las siguientes:

**Cuadro 4.3. Universidades con pliegos de observación con probable daño patrimonial superior al 23% del recurso asignado del subsidio U006.**

Universidad	Nivel de control interno	Concepto observado	Importe de los pliegos de observación por concepto observado	Importe asignado	Total del importe observado	Porcentaje de representatividad del importe observado
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Bajo	1. Servicios personales 2. Transferencia de los recursos de los recursos 3. Destino de los recursos	1. \$514,743,707.19 2. \$397,255,641.38 3. \$2,384,502.10	\$1,186,817,600.00	\$916,894,877.97	77.26%
Universidad Autónoma de Chiapas	Bajo	1. Servicios personales 2. Destino de los recursos 3. Registro e información financiera	1. \$137,127,070.31 2. \$105,734,391.41 3. \$32,237,708.68	\$953,739,600.00	\$275,099,170.40	28.84%
Universidad Autónoma de Nuevo León	Alto	1. Servicios personales 2. Registro e información financiera 3. Destino de los recursos 4. Transferencia de recursos	1. \$788,407,659.18 2. \$432,475,152.26 3. \$7,478,027.71 4. \$2,726,610.12	\$4,799,999,600.00	\$1,231,087,449.27	25.65%
Universidad Veracruzana	Medio	1. Servicios personales	1. \$551,513,338.89	\$2,338,755,300.00	\$551,513,338.89	23.58%



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_(Auditoría Superior de la Federación, 2018)

Como se observa en el cuadro anterior, el rubro en el que se determinaron observaciones de alto impacto es el de servicios personales, siendo las observaciones específicas siguientes:

**Cuadro 4.4. Observaciones específicas que generaron pliego de observación en el rubro servicios personales del subsidio U006.**

Universidad	Observación	Importe	Porcentaje de representatividad del importe total observado
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	La universidad erogó recursos para el pago de 2,476 plazas no autorizadas en el Convenio de Apoyo Financiero.	\$239,520,730.28	20.18%
Universidad Autónoma de Chiapas	La Universidad no enteró ante el Servicio de Administración Tributaria el Impuesto Sobre la Renta retenido durante el año 2016.	\$93,707,828.42	9.8%
Universidad Autónoma de Nuevo León	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Universidad realizó pagos con recursos del S-FODE 2016 que exceden los montos máximos autorizados en el Tabulador General de Puestos y Salarios en la Universidad que rige a partir del 1 de enero de 2016 y está incluido en el Contrato Colectivo de Trabajo 2016.</li> <li>2. por realizar pagos con recursos del U006 2016 para Prestaciones no Ligadas al Salario en conceptos no autorizados en el Contrato Colectivo de Trabajo 2016, ni considerados dentro del Anexo de Ejecución celebrado entre la SEP.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. \$442,165,069.92</li> <li>2. \$337,833,176.10</li> </ol>	16.24%
Universidad Veracruzana	La Universidad no enteró al Servicio de Administración Tributaria el Impuesto Sobre la Renta retenido por sueldos y salarios financiados con los recursos de los Subsidios Federales de enero a diciembre de 2016.	\$547,697,716	23.41%

Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_(Auditoría Superior de la Federación, 2018)

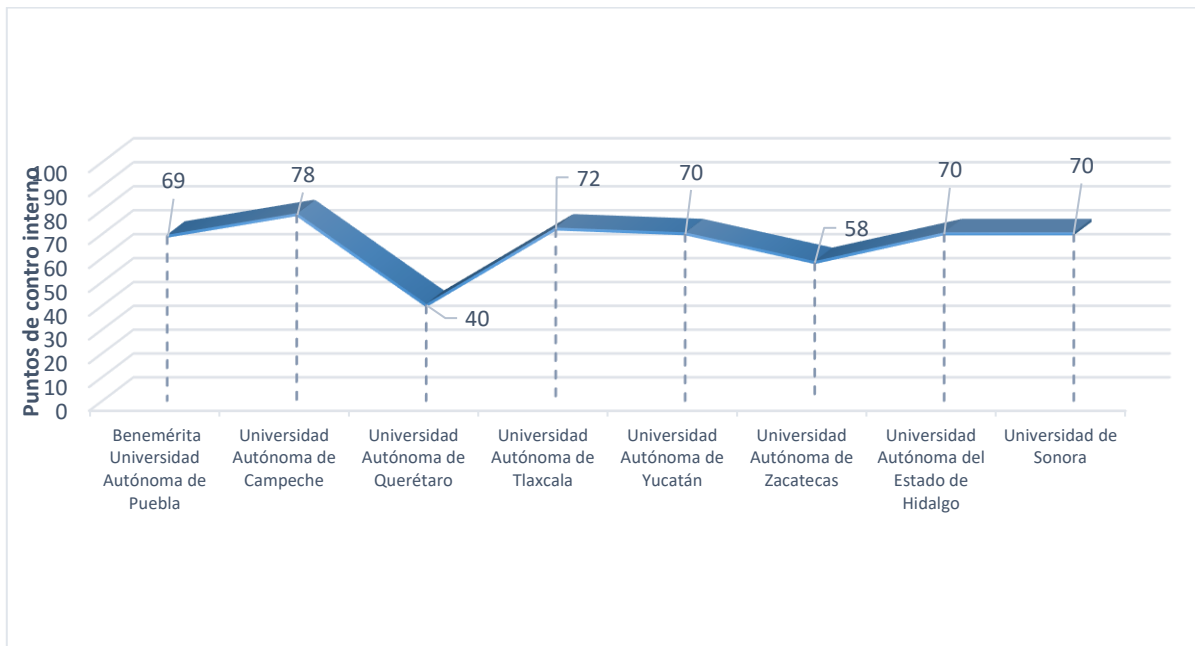
Derivado del análisis del cuadro 7, las observaciones que tuvieron mayor impacto respecto al recurso asignado, tiene origen en fallas de control interno en la categoría de cumplimiento, toda vez que, en el caso de la Universidad Autónoma de Morelos y la Universidad Autónoma de Chiapas no se tomaron en consideración los riesgos que se materializaron en incumplimiento de la normativa y el convenio marco por contar con deficientes sistemas de control interno, mientras que en el caso de la Universidad Veracruzana y la Universidad Autónoma de Nuevo León, cuentan con sistemas de control interno adecuados, pero sin embargo existen deficiencias en la aplicación de los controles, es decir, en su



implementación, por lo que la Auditoría Superior de la Federación determinó las observaciones revisadas.

Por otra parte, las Universidades que no tuvieron pliegos de observación son las siguientes: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma de Campeche, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y la Universidad de Sonora, como se muestra en la gráfica 4.7:

**Gráfica 4.7. Nivel de control interno en Universidades que no tuvieron pliegos de observación en los informes individuales de auditoría a la Cuenta Pública 2016 del Subsidio U006.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016\_(Auditoría Superior de la Federación, 2018)



Del gráfico anterior, se observa que de las 8 Universidades que no tuvieron observaciones por posible daño patrimonial o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, 5 de ellas cuentan con un nivel de control interno alto y 4 con un nivel medio, lo cual es consistente con la hipótesis planteada.

#### **4.4. Análisis comparativo entre los resultados de la evaluación al control interno de 2017 con los obtenidos en 2016 determinados por la Auditoría Superior de la Federación a las UPEs.**

Una vez concluido el análisis de los informes individuales de la auditoría realizada por la ASF a la Cuenta Pública de 2016, en este apartado se analiza los resultados que determinó la Institución Fiscalizadora en la auditoría al Subsidio para Organismos Públicos Descentralizados del Estado (U006) de la Cuenta Pública de 2017, resultados que fueron presentados y publicados en febrero de 2019.

Es importante señalar que en los resultados que determinó la ASF en la revisión de la Cuenta Pública de 2016, la institución fiscalizadora realizó recomendaciones para que las UPEs *“emprendieran acciones para atender las debilidades e insuficiencias que se determinaron durante la evaluación de los componentes del control interno, con objeto de fortalecer los procesos de operación, manejo y aplicación de los recursos (ASF, 2019)”*.

Es por ello que, en seguimiento a dichas recomendaciones, en los informes individuales de la auditoría practicada al ejercicio fiscal de 2017, se observó que en diversas universidades, principalmente aquellas que tuvieron un nivel bajo, la ASF tomó *“acuerdos para establecer mecanismos y plazos para su atención, a fin de superar las debilidades identificadas con las entidades fiscalizadas para fortalecer sus sistemas de control interno (ASF, 2019)”*, por lo que en la auditoría de la Cuenta Pública de 2017 se dio seguimiento a dichos acuerdos.



De lo anterior, resalta que 7 Universidades no notificaron ni documentaron las acciones acordadas para la mejora de sus sistemas de Control Interno, por lo que sus respectivos Órganos Internos de Control iniciaron los procedimientos para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos. Adicionalmente, 3 universidades tuvieron Promoción de Responsabilidad Administrativa sancionatoria para que sus OIC realicen investigación y en su caso inicie los procedimientos para determinar posibles responsabilidades administrativas.

Cuadro 4. 5. Universidades que no realizaron las acciones acordadas con la Auditoría Superior de la Federación en las fechas establecidas.

Universidad	Acción realizada
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	Inicio de procedimiento para determinar responsabilidades administrativas por el OIC
Universidad Autónoma de Sinaloa	
Universidad Autónoma de Tlaxcala	
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	
Universidad Autónoma de Baja California Sur	
Universidad Autónoma de Chiapas	
Universidad Autónoma del Estado de México	
Universidad Autónoma de Chihuahua	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria determinada por la ASF
Universidad de Colima	



Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo	
---	--

Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016 y 2017. [\(Auditoría Superior de la Federación, 2018 y 2019\)](#)

Adicionalmente, 11 universidades no tuvieron variación en los resultados de su sistema de control interno, sin embargo, 6 de ellas contaron con niveles de control interno alto en la revisión de la auditoría del año anterior, por lo que la ASF (2019) determinó la continuidad de la fortaleza de sus sistemas. Las 5 universidades restantes no tuvieron evaluación de sus sistemas, toda vez que las acciones acordadas con la ASF se encontraban en proceso de implementación.

**Cuadro 4.6. Situación del sistema de control interno de las universidades que no tuvieron variación en los resultados de la evaluación al control interno en la auditoría de la Cuenta Pública 2017.**

Universidad	Nivel de control interno	Situación del Sistema de Control Interno
Universidad Autónoma de Aguascalientes	Medio	En proceso de implementación de acciones de mejora
Universidad Autónoma de Campeche	Alto	Fortalecido
Universidad Autónoma de Coahuila	Bajo	En proceso de implementación de acciones de mejora
Universidad Autónoma de Guerrero	Medio	En proceso de implementación de acciones de mejora
Universidad Autónoma de Nuevo León	Alto	Fortalecido
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Bajo	En proceso de implementación de acciones de mejora
Universidad Autónoma de Yucatán	Alto	Fortalecido



**ICGDE**

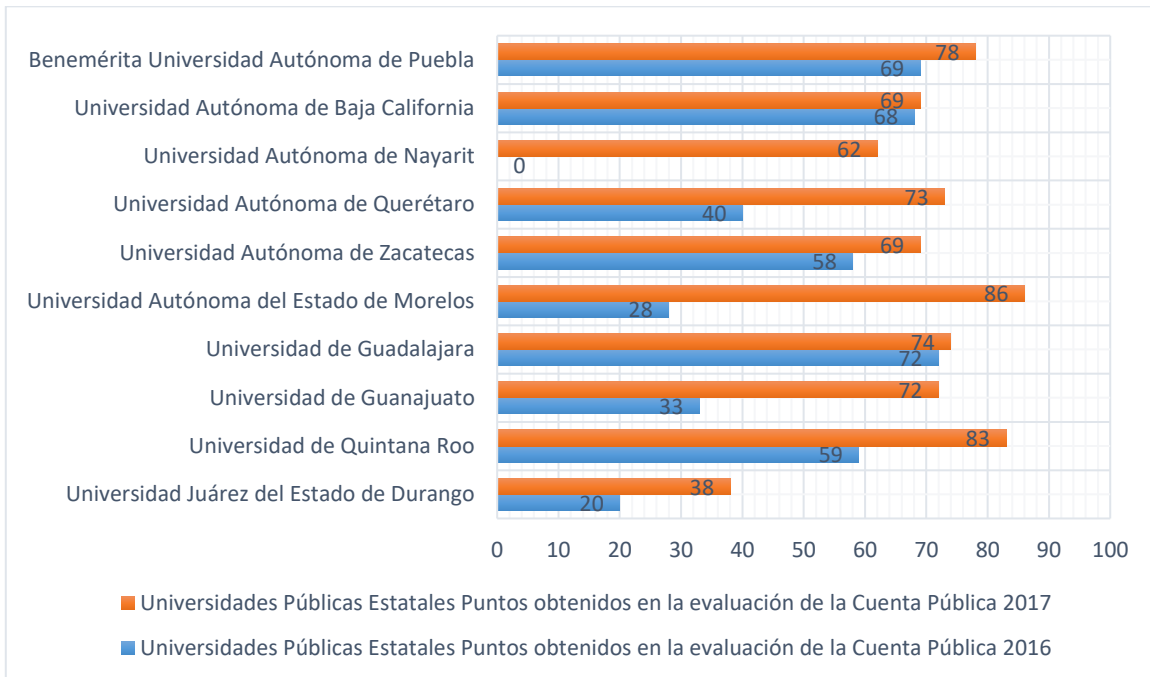
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Alto	Fortalecido
Universidad de Sonora	Alto	Fortalecido
Universidad Autónoma de Tamaulipas	Alto	Fortalecido
Universidad Veracruzana	Medio	En proceso de implementación de acciones de mejora

Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2017\_([Auditoría Superior de la Federación, 2019](#))

Además de lo anterior, 9 universidades tuvieron mejores resultados en sus sistemas de control interno, siendo el caso más representativo el de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, al pasar de un nivel bajo de 28 puntos de 100 a un nivel alto con 86 puntos, es decir una variación de 58 puntos de un año al otro. Adicionalmente se incluye el resultado de la Universidad Autónoma de Nayarit, la cual no fue evaluada su sistema de control interno en la auditoría de la cuenta pública de 2016.



**Gráfica 4.8. Universidades que tuvieron mejoras en sus sistemas de control interno en la auditoría de la Cuenta Pública 2017 del Subsidio U006.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2017\_(Auditoría Superior de la Federación, 2019)

El caso de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos es relevante debido a que, en la revisión de su cuenta pública de 2016 por parte de la ASF, fue la universidad que sus observaciones causaron pliegos de observación a más del 75% del recurso asignado.

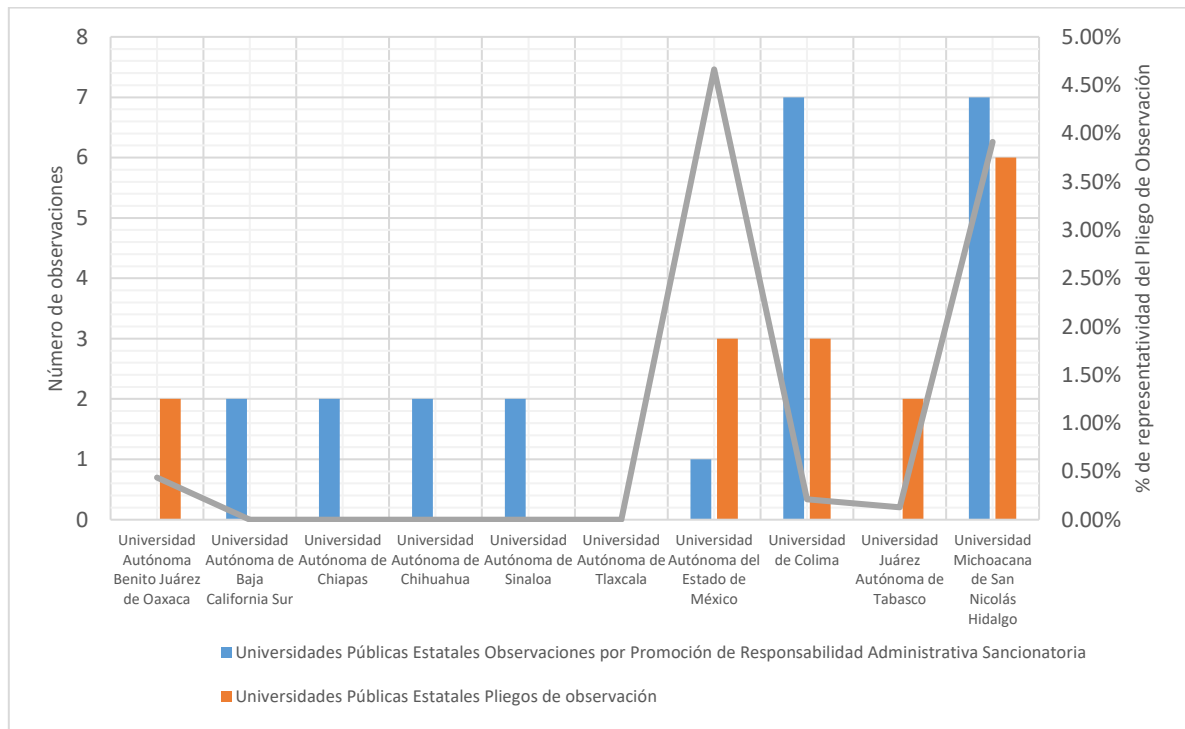
Para poder determinar si las mejoras del control interno tuvieron efecto respecto a las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación determinó, es importante revisar las observaciones que tuvieron y su situación, considerando a las Universidades en 3 grupos: las que no realizaron acciones para fortalecer su sistema cuando existió un acuerdo con la ASF,(cuadro 4.5); las que no tuvieron variación en los resultados de la evaluación de sus sistemas por contar con sistemas fortalecidos o en



proceso de mejora en consideración de los acuerdos establecidos con la ASF (cuadro 4.6) y las que tuvieron mejoras en sus sistemas de control interno (gráfica 4.8).

Derivado de la revisión que la ASF (2019) realizó a la cuenta pública 2017 del subsidio U006, la ASF revisó el gasto federalizado de las mismas 31 Universidades Públicas Estatales del año anterior, de acuerdo a los informes publicados por la Auditoría Superior de la Federación, las universidades que no realizaron acciones para atender debilidades de sus sistemas de control interno, tuvieron las siguientes observaciones:

**Gráfica 4.9. Observaciones de las Universidades que no realizaron acciones para atender debilidades de sus sistemas de control interno.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2017\_(Auditoría Superior de la Federación, 2019)



De la gráfica anterior, se observa que 7 de las 10 universidades que no realizaron acciones para mejorar sus sistemas de control interno, tuvieron observaciones de Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, de las cuales la Universidad de Colima y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo tuvieron el mayor número de este tipo de observación.

Adicionalmente, 5 Universidades tuvieron Pliegos de Observación por probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal, de las cuales, la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo son las que tuvieron mayor impacto en el monto observado respecto al subsidio asignado con 4.6% y 3.9% respectivamente.

De las 10 Universidades, la Universidad Autónoma de Tlaxcala es la única que no tuvo ninguna observación, no obstante, cuenta con nivel de control interno alto de acuerdo a la evaluación realizada por la ASF a su Cuenta Pública de 2016, pero aparece en este grupo toda vez que la Auditoría tomó acuerdos que debía realizar por detectar debilidades que eran necesario atender.

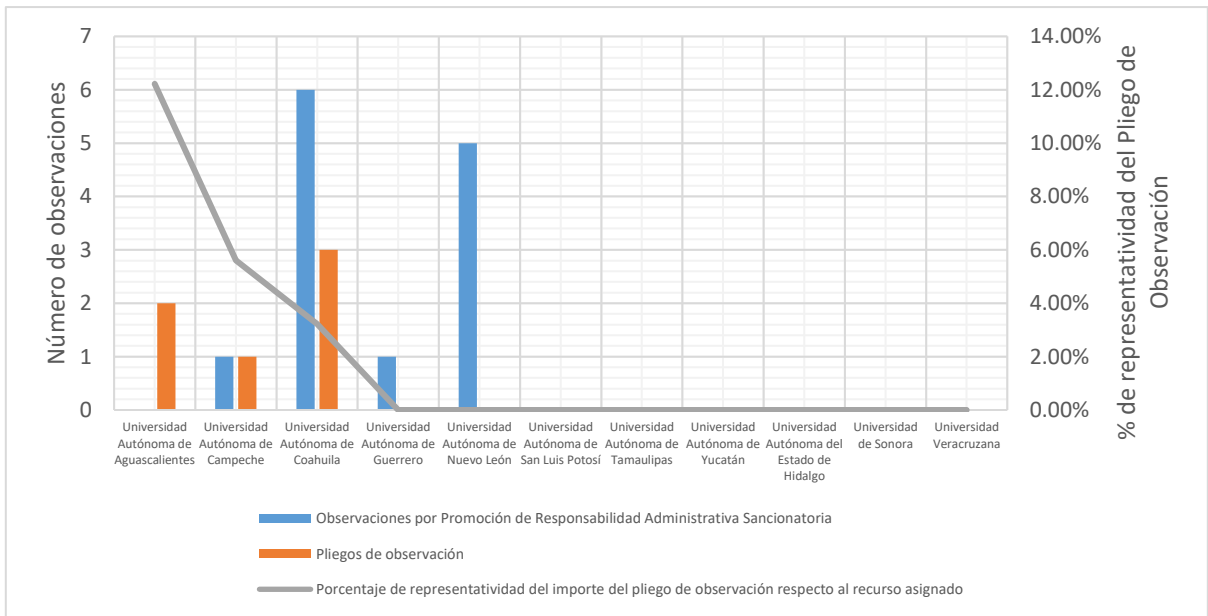
El siguiente grupo a analizar es el de las Universidades que no tuvieron variación en sus sistemas de control interno de un año a otro, debido a dos circunstancias: 1) las Universidades contaban con un sistema de control interno alto y solo se dio seguimiento a la implementación de mejoras, y 2) las Universidades se encontraban en proceso de mejora de sus sistemas de control interno y atendieron en tiempo y forma los acuerdos que tomaron con la ASF para atender debilidades de sus sistemas que fueron detectados en la evaluación durante la auditoría de la Cuenta Pública 2016 del subsidio U006.

Derivado del análisis a estas Universidades, se corroboró que, de las 11 Universidades, 4 tuvieron observación de Promoción de Responsabilidad Administrativa, de las cuales 2 cuentan con nivel de control interno alto (Universidad Autónoma de Nuevo León y Universidad Autónoma de Campeche), 1 nivel medio (Universidad Autónoma de Guerrero) y 1 nivel bajo (Universidad Autónoma de Coahuila).



Adicionalmente, a 3 Universidades se les determinó Pliegos de Observación, de las cuales 1 cuenta con nivel de control interno alto (Universidad Autónoma de Campeche), 1 con nivel medio (Universidad Autónoma de Aguascalientes) y 1 nivel bajo (Universidad autónoma de Coahuila. Así mismo, resalta que la Universidad Autónoma de Aguascalientes su pliego de observación fue por un importe que represento el 12.22% del total del recurso asignado del Subsidio U006.

**Gráfica 4.10. Universidades que cuentan con sistemas de control interno fortalecido o se encuentran en proceso de mejora de sus sistemas debido a debilidades detectadas por la ASF.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2017\_(Auditoría Superior de la Federación, 2019)

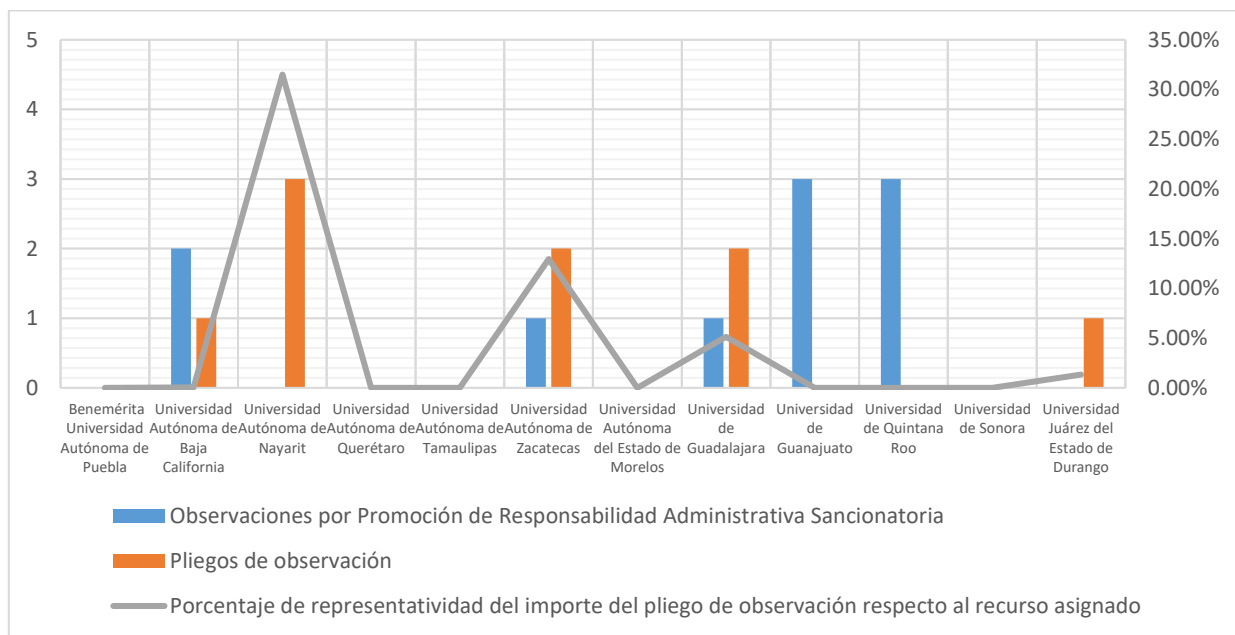
De lo anterior, se observa que de las 11 Universidades de este grupo, 6 Universidades no tuvieron ningún tipo de observación, y 8 no tuvieron observación que tuviera como objeto reintegrar recursos a la Tesorería de la Federación por probable daño patrimonial o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal, por lo que contar con sistemas de control interno fortalecidos o en proceso de mejora



debido a las recomendaciones que acordaron atender con la ASF, demuestra que existe una relación directa en la gestión estratégica y la rendición de cuentas.

Del tercer grupo de Universidades, que son aquellas que tuvieron mejoras en la evaluación de sus sistemas de Control Interno durante la Auditoría a la Cuenta Pública de 2017 del Subsidio U006, es importante mencionar que de acuerdo a la gráfica 4.8, de las 12 Universidades, 8 cuentan con nivel de control interno alto, 3 con nivel medio y 1 con nivel bajo que es la Universidad Juárez del Estado de Durango que paso de un puntaje de 20 a 38 puntos de 100.

**Gráfica 4.11. Universidades que tuvieron mejoras en sus sistemas de control interno.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2017 ([Auditoría Superior de la Federación, 2019](#))

En relación a lo anterior, se observa que la Universidad Autónoma de Nayarit es la Universidad con mayor número de pliegos de observación y que a su vez, los 3 pliegos de observación son por un importe que representa el 31.51% del recurso asignado del Subsidio U006. Es importante señalar que,



en el caso de esta Universidad, en la auditoría de la Cuenta Pública de 2016, la ASF no contó con un instrumento de valoración para determinar su nivel de control interno, toda vez que no le fue proporcionada las evidencias del cuestionario aplicado.

Así mismo, la Universidad Autónoma de Zacatecas y la Universidad de Guadalajara tuvieron pliegos de observación por importes que representaron el 12.94% y 5.14% del recurso asignado del Subsidio U006 y ambas cuentan con niveles de control interno medio y alto respectivamente.

Adicional a lo anterior, de las 12 Universidades, 7 no tuvieron ninguna observación que implicara reintegros a la Tesorería de la Federación, siendo únicamente las Universidades de Guanajuato y Quintana Roo que tuvieron Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Otro caso representativo que es importante mencionar es el de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que paso de un nivel de control interno bajo con 28 puntos a un nivel alto con 86 puntos, y que en la auditoría de su Cuenta Pública de 2016 tuvo pliegos de observación por importes que representaron más del 75% de subsidio asignado, mientras que en los resultados de la auditoría practicada a su Cuenta Pública de 2017 no obtuvo ningún tipo de observación.

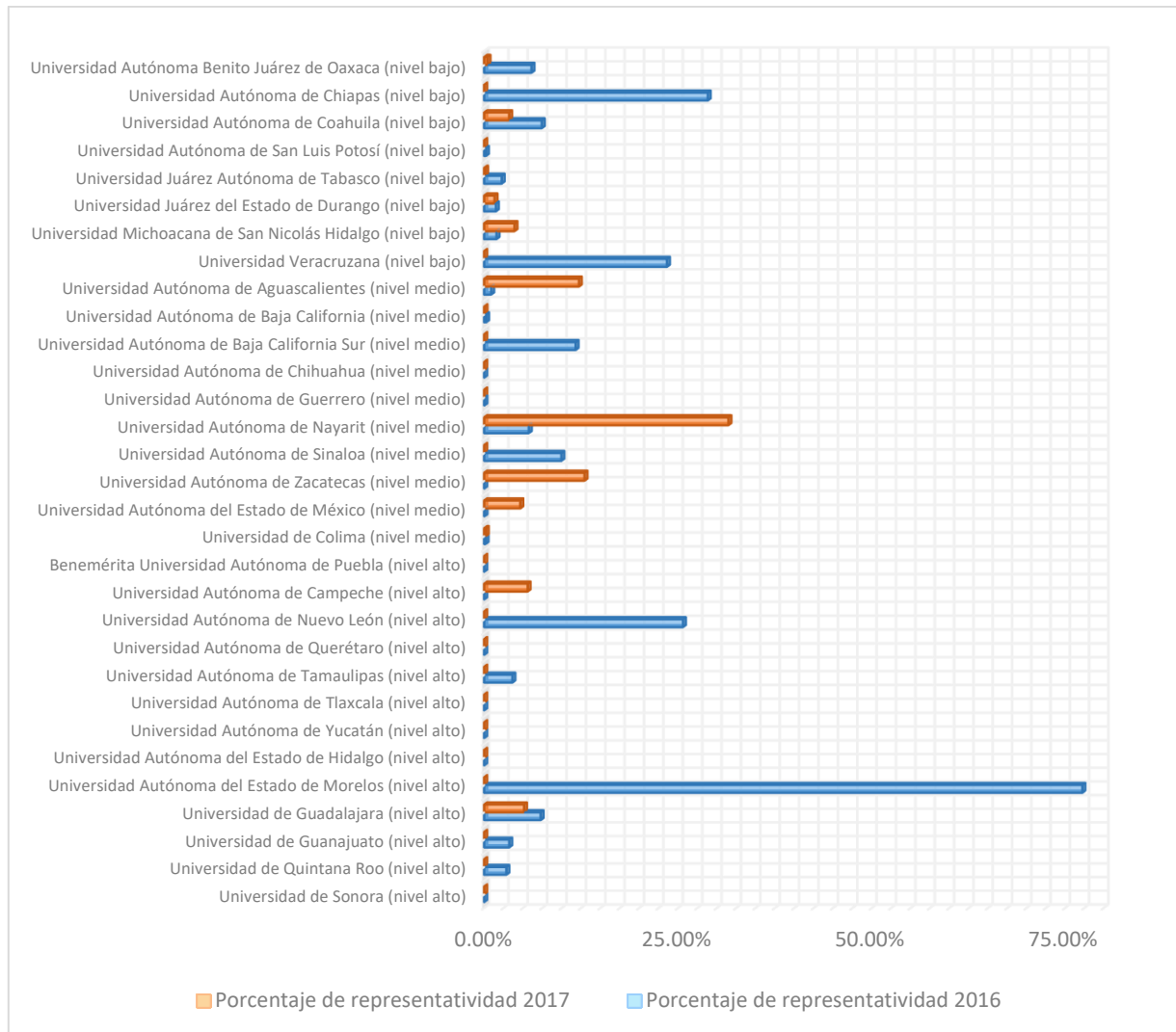
En conclusión, de las 31 Universidades que fueron auditadas por la Auditoría Superior de la Federación por los recursos que recibieron por concepto del Subsidio a Organismos Públicos Descentralizados del Estado y derivado de las evaluaciones que realizó a sus sistemas de control interno en las Cuentas Públicas de 2016 y 2017, se observó en términos generales que las universidades que cuentan con un nivel de control interno alto, tienen mejores resultados en cuanto a las observaciones y el impacto económico que representan en sus finanzas.

En la gráfica 4.12 que se muestra a continuación, se analiza el impacto que tuvo los pliegos de observación que determino la ASF tanto en la Cuenta Pública de 2016 y 2017, así como el nivel de control interno con el que contaron durante la auditoría de 2017, observándose que en las



Universidades que cuentan con un nivel de control interno bajo y medio, se presenta el mayor impacto de los pliegos de observación en 2017.

**Gráfica 4.12. Comparativo del impacto que tuvo los pliegos de observación determinados por la ASF en las Cuentas Públicas de 2016 y 2017.**



Fuente: elaboración propia con base en los 31 informes individuales de la ASF, de la Cuenta Pública 2016 y 2017. (Auditoría Superior de la Federación, 2018 y 2019)



## Conclusiones

En la actualidad la sociedad vive en un entorno con alto desarrollo tecnológico, en el que el sector privado, con base en uso intensivo de las TIC, ha expandido sus modelos de negocio a una escala planetaria, en el que la competitividad, la eficiencia y eficacia de sus procesos productivos y de gestión son necesarios para la obtención de utilidades mediante la satisfacción de las necesidades y preferencias de sus consumidores, características en común de toda empresa que tiene en sus objetivos y metas organizacionales.

Así mismo, la administración pública en México actualmente se encuentra en procesos de desarrollo y adaptación a un entorno similar dominado por tecnologías de la información, en el que los ciudadanos y usuarios de bienes y servicios públicos demandan cada vez más procesos eficientes. Es por ello que el sector público y sus respectivas instituciones de acuerdo al objeto por el que fueron creadas, deben tener claridad en sus objetivos y metas, así como contar con capacidades para medir el desempeño de sus actividades encaminadas a dar cumplimiento a la satisfacción de sus usuarios, es decir, la generación de valor público.

En el caso de las universidades Públicas Estatales de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen como fin “educar, investigar y difundir la cultura en términos generales”, es por ello que sus objetivos y metas organizacionales van enfocados a dar cumplimiento a esta norma suprema por la cual fueron creadas y a su vez fueron dotadas de autonomía.

Sin embargo, a medida que la población en México va en aumento, y la necesidad de capacitar profesionistas en diversos sectores, ha generado cada vez una mayor demanda de la expansión de la oferta educativa, ello implica procesos administrativos más eficientes que garanticen la consecución de objetivos y metas encaminados a la educación, la investigación y difusión de la cultura.



Lograr procesos administrativos eficientes, eficaces y con economía, implica contar con una organización con una estructura orgánica funcional y enfocada a objetivos institucionales, claros, intensificación en el uso de las TIC, además de una normativa interna actualizada que determine las responsabilidades de los servidores públicos encargados de dar el seguimiento oportuno a los objetivos y metas que se plantean en los tiempos esperados, y sobre todo las directrices que permitan diseñar, implementar y dar seguimiento a un sistema de control interno que les ayude a identificar riesgos que puedan impedir el incumplimiento de los objetivos institucionales, así como evitar que se generen espacios para actos ilícitos o incumplimiento de la normativa aplicable.

Como se ha revisado en el presente trabajo de investigación, las Universidades Públicas Estatales dependen financieramente de recursos federales, por lo que su principal fuente de recursos es el proveniente del Subsidio para Organismos Públicos Descentralizados del Estado (U006), el cual es auditado por la Auditoría Superior de la Federación en las cuentas públicas de 2016 y 2017 en el que se han intensificado este tipo de auditorías.

Como se revisó al inicio, estas Universidades tienen elementos en común en cuanto a su estructura organizacional y el control interno con el que cuentan depende en gran medida de su marco normativo interno, el cual la ASF determinó que las Universidades cuentan con normativa desactualizada (Auditoría Superior de la Federación, 2017).

Por lo que es necesario que las Universidades actualicen constantemente sus normativas internas en cuanto al control interno, la implementación de códigos de ética y conducta, manuales de organización, descripciones de puestos, además de implementar mecanismos claros para la detección de riesgos y su atención oportuna, así como definir las metas y objetivos desde el nivel estratégico dentro de sus propias estructuras organizacionales, medibles con indicadores de desempeño, a fin de atender debilidades de control interno como las señaladas en el apartado 4.7.

Respecto a la diferencia que existe entre las evaluaciones de control interno que realiza la ASF de las que llevan a cabo de manera interna las Universidades Públicas Estatales, es importante precisar que



el papel que desempeña la ASF en la práctica de sus auditorías, es la de verificar y determinar deficiencias de control interno para la mejora de sus sistemas, no obstante, de manera interna es necesario que las UPEs realicen este tipo de evaluaciones de manera constante, sea a través de Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI) como se define en el manual de control interno de la Administración Pública Federal, en el que existen comités y un coordinador de control interno y/o su Órgano Interno de Control, el cual a través de auditorías internas puede detectar riesgos y recomendar acciones para que el personal directivo responsable de las unidades administrativas o académicas, implemente las actividades de control correspondientes.

Es importante el control interno como medio para la gestión estratégica y la rendición de cuentas de las UPEs, ya que es una herramienta que permite identificar, diseñar, implementar y evaluar las actividades que conllevan al logro de objetivos y metas institucionales que han sido definidas en el nivel estratégico de sus estructuras organizacionales, permite definir responsabilidades en los niveles directivos y operativos, y todos los servidores públicos intervienen para la mejora de dicho sistema.

Para la gestión estratégica, el control interno contribuye a la mejora de los procesos mediante un riguroso análisis de estos para que sean más eficientes y eficaces, agregando el elemento tecnológico como herramienta de los procesos institucionales, que permite utilizar una mayor cantidad de información con la que se pueden diseñar estrategias, metodologías, determinación de parámetros que permitan identificar y disminuir los riesgos asociados al cumplimiento de objetivos y metas institucionales, fortaleciendo así el control interno.

En cuanto a la rendición de cuentas, como se observó en el análisis realizado en el capítulo 4, contar con mejores resultados en las evaluaciones de control interno que realizó la ASF, permite rendir cuentas con menores observaciones y de bajo impacto, salvo en casos específicos, proporcionando así una seguridad y confianza de que los recursos públicos se ejercen razonablemente con riesgos.

El control interno como se ha visto en el presente trabajo de investigación, puede ser promovido y fortalecido por los Órganos Internos de Control, sin embargo, su diseño, implementación y seguimiento



es responsabilidad de todos los servidores públicos que conforman la estructura orgánica institucional, es por ello que debe existir normativa interna que determine las responsabilidades de cada funcionario y servidor público.

La Asociación Mexicana de Órganos Internos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior A.C., tiene como miembros asociados a los Órganos Internos de Control de, entre otras Instituciones de Educación Superior, 35 Universidades Públicas Estatales. Así mismo, dicha asociación cuenta con una Comisión de Control Interno cuyo objetivo es: “Generar estrategias para promover y difundir la normativa en materia de control interno, a efecto de brindar una seguridad razonable en el cumplimiento de los propósitos institucionales, salvaguardar su patrimonio y verificar la confiabilidad de los informes generados en las IES (Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior A.C., 2019)

De lo anterior, es recomendable que la Asociación promueva entre sus miembros mesas de trabajo en las que el personal de las universidades que cuentan con sistemas de control interno fortalecidos compartan estrategias para la promoción y evaluación de dichos sistemas, de tal manera que entre las Universidades conozcan el funcionamiento y los beneficios de los sistemas de control interno en instituciones que tienen características similares, no limitando la participación de otras Instituciones de educación superior.

Es importante que las mesas de trabajo entre universidades se puedan realizar mediante visitas interinstitucionales con equipos de trabajo liderados por personal de los Órganos Internos de Control, en donde las Universidades puedan conocer el diseño, la implementación, funcionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno, con la finalidad de conocer, difundir y replicar las buenas prácticas entre las Instituciones de Educación Superior, para tal efecto se pueden tomar buenas prácticas internacionales relacionadas con la revisión entre pares.

Así mismo, las Universidades que participen en este tipo de actividades, mediante la comisión, puedan realizar una guía para realizar evaluaciones externas entre pares, con la finalidad de homologar



critérios y estandarizar el proceso de evaluación a los sistemas de control interno, emitiendo informes que permitan a las UPES mejorar sus controles, con especial enfoque a identificación de riesgos e implementación de actividades de control en procesos académicos.

En conclusión, como resultado de esta investigación se corrobora que:

1. Existe una diferencia en la evaluación del control interno que realiza un ente de fiscalización superior del que realiza internamente la institución en el sentido de que el primero revisa el sistema de control interno a nivel general, en consideración de metas y objetivos generales, mientras que a nivel interno se puede evaluar rubros más específicos que involucra metas y objetivos particulares de unidades académicas y administrativas.
2. El control interno tiene la importancia de brindar un nivel de seguridad y confianza que rinde cuentas a la sociedad en general de que la institución ejerce los recursos públicos en un ambiente de control de riesgos que puedan afectar el correcto desempeño de sus actividades, en apego a la normativa aplicable y en un óptimo funcionamiento y desempeño derivado de la gestión estratégica.
3. Los rubros de control interno con mayor debilidad detectada en las evaluaciones de control interno que practica la ASF a las Universidades Públicas Estatales en sus cuentas públicas de 2016 y 2017, en términos generales son: la falta o desactualizada normativa interna que determine responsabilidades de los funcionarios encargados de lograr metas y objetivos establecidos (ambiente de control); Falta de conformación de comités que permitan identificar y atender riesgos, ausencia de indicadores que permitan dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales (administración de riesgos); Falta de procedimientos o políticas que formalicen las evaluaciones y el fortalecimiento de sus sistemas de control interno, así como conformar un comité que determine actividades de control para mitigar posibles riesgos que impidan la continuidad de la operación de la Universidad (actividades de



control); Falta de programas o planes de sistemas de información que apoyen los procesos encaminados al logro de metas y objetivos de procesos sustantivos y adjetivos, ausencia o insuficiente evidencia que demuestre el seguimiento a la planeación estratégica institucional (información y comunicación); Falta o insuficiente supervisión al sistema de control interno mediante auditorías y evaluaciones internas que se formalicen con un informe de resultados (supervisión).

4. Existe una relación clara entre las observaciones que determinó la Auditoría Superior de la Federación y el estado que guarda los sistemas de control interno en las UPES, toda vez que se demostró que en la mayoría de los casos, contar con un sistema de control interno fortalecido, se determinaban ninguna o pocas observaciones de bajo impacto, y en caso contrario, aquellas UPEs que tenían sistemas de control interno en un nivel bajo, tuvieron un mayor número de observaciones y en algunos casos de alto impacto.

Por lo anterior, se corrobora la hipótesis planteada, dado de acuerdo a lo revisado, existe evidencia que determina que las instituciones que contaron con sistemas de control interno con evaluación en nivel bajo, tuvo efecto en la determinación de bajos niveles de confianza en el logro de objetivos institucionales y de la salvaguarda de los recursos públicos, mismo que derivó en pliegos de observaciones y Promociones de Responsabilidad Administrativa que se relacionan con un deficiente manejo de los recursos públicos asignados, puesto que no se contó con las medidas necesarias para monitorear, corregir y/o prevenir mediante actividades de control los riesgos que conllevaron a acciones contrarias al logro de objetivos y metas institucionales, así como el correcto funcionamiento de la operatividad del personal y uso del patrimonio universitario.



## Bibliografía

- Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior A.C. (2019). *AMOCVIES A.C.* Obtenido de Comisión de Control Interno: <http://amocvies.org.mx/node/422>
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (1979). Cincuentenario de la Autonomía Universitaria. *Revista de la Educación Superior Número 31*, II. Régimen Autónomo. 2. Universidades Autónomas de México (Pags. 1-3). Recuperado el 20 de 12 de 2018, de Trabajo elaborado en el Departamento Editorial de la ANUIES. Lic. Jesús Barrón Toledo, Jefe del Departamento de Relaciones Públicas de la Asociación.: <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res031/txt6.htm#top>
- Auditoría Superior de la Federación & Secretaría de la Función Pública. (2014). *Marco Integrado de Control Interno; auditoría especial de tecnologías de la información, comunicaciones y control*. México: Publicaciones ASF.
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Estatal*. México: Publicaciones ASF.
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Municipal*. México: Publicaciones ASF.
- Auditoría Superior de la Federación. (2016 y 2017). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública*. Obtenido de Informes individuales de auditoría: [https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016: Universidad Autónoma de Nayarit*. Ciudad de México: Publicación ASF.
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Subsidios Federales para Organismos Públicos Descentralizados estatales (U006)*. Ciudad de México: Publicación ASF.
- Banco de México. (2013,2014,2015,2016,2017,2018 y 2019). *Sistema de Información Económica*. Obtenido de Índices de Precios al Consumidor (INPC): <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CP154&locale=es>.
- Berrones, R. U. (2004). El control y la evaluación en la administración pública. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 43-70.



- Bohórquez, L. E. (2011). Gobierno corporativo y control interno: algunas limitaciones y desafíos. *Economía, Gestión y Desarrollo*, 39-57.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2013). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México .
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, Sociedad y Cultura*.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad* , 37-53.
- Cuevas, S. A., García, P. H., & Morán, J. M. (2011). Propuesta de una metodología de auditoría interna para las instituciones públicas de educación superior. *XVI Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática* (pág. 17). México D.F.: ANFECA.
- Gault, D. A. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: FCE.
- Leyva, S. L. (2013). La calidad de las Universidades Públicas Estatales en México desde la perspectiva de un Multi-Ranking. *Revista de la Educación Superior*, 57-80.
- López Zárate, R., González Cuevas, Ó. M., Mendoza Rojas, J., & Pérez Castro. (2011). El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 51, 1021-1054.
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA. *WORKING PAPER, NO PUBLICADO*, 1-18.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ozslak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno*, 4-34.
- Ozslak, O. (2015). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En L. P. Issa, B. Pereznieto, & J. Antonio, *Gobierno Abierto y el valor de la información Pública* (págs. 23-47). México.
- Ramirez-Alujas, A. V. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 99-125.
- Rivas, G. (2011). Modelos contemporáneos de control interno. Fundamentos teóricos. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre, 115-136.



- Secretaría de Gobernación. (27 de Septiembre de 2006). *Acuerdo por el que se establecen las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=4932719](http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=4932719)
- Secretaría de Gobernación. (27 de 12 de 2012). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2013:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012)
- Secretaría de Gobernación. (03 de 12 de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014:  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013)
- Secretaría de Gobernación. (03 de 12 de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014)
- Secretaría de Gobernación. (27 de 11 de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015)
- Secretaría de Gobernación. (30 de 11 de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017:  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016)
- Secretaría de Gobernación. (29 de 11 de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Presupuesto de Egresos de la Federación :  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017)
- Secretaría de Gobernación. (28 de 12 de 2018). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019:  
[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018)
- Serrano, J. A. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿Elemento de estancamiento o desarrollo organizacional?* México, Distrito Federal: INAP.
- Subsecretaría de Educación Superior de la SEP. (S/F). *Universidades Públicas Estatales*. Obtenido de <https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/UPES.html>
- Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior Universitaria. (5 de 10 de 2019). *Plataforma en Transparencia Rendición de Cuentas*. Obtenido de Convenios



de Apoyo Financiero:

[http://sep.subsidioentransparencia.mx/conoce\\_la\\_plataforma\\_en\\_transparencia](http://sep.subsidioentransparencia.mx/conoce_la_plataforma_en_transparencia)

The international Standards of Supreme Audit Institutions. (10 de agosto de 2019).

<https://www.intosai.org/es/>. Obtenido de INTOSAI: <https://www.intosai.org/es/>

Varela, D. V., & Villanueva, A. (2010). *¿La Nueva Gestión Pública? Antecedentes y propuestas para un nuevo modelo de mejora de gestión para la administración pública de México*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección de Fomento Editorial.

Zúñiga, R. P., Castillo, O. C., Hernández, E. M., & Cervantes, G. A. (2016). Análisis general del gobierno electrónico en México. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*.